困境

京津冀调查实录

KUNJING

JingJinJi DiaoCha ShiLu

刘玉海　叶一剑　李博／著

∴国家经济地理系列∴



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

VISIT…

LANZAROTE Caliente.COM

困境

京津冀调查实录

KUNJING

JingJinJi DiaoCha ShiLu

刘玉海　叶一剑　李博／著

:国家经济地理系列:

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

版权信息

COPYRIGHT

书名：困境：京津冀调查实录

作者：刘玉海；叶一剑；李博

出版社：社会科学文献出版社

出版时间：2012年9月

ISBN：9787509737156

本书由社会科学文献出版社有限公司授权得到APP电子版制作与发行

版权所有·侵权必究

序一

京津冀一体化，路在脚下

在中国的经济版图上，人们熟知的有长三角、珠三角和京津冀三大板块，其经济总量占全国的比重超过42%，经济学者们称之为中国的“三极”（三个增长极）。其中京津冀这一“极”的发展备受国人关注，不仅是因为它的地位重要，人们有很多期待，更是因为它的发展存在很多复杂因素，人们试图探究明白。

《21世纪经济报道》的三位年轻记者，怀着对京津冀地区科学、协调发展的深切愿望，自2011年下半年开始以系列专题报道的形式对该地区的发展进行了深入调研和思考，并在此基础上形成了《困境——京津冀调查实录》一书。平心而论，《困境》一书并不是理论探索的成果，而是对现实的历史梳理和描述，其中不乏作者深入的思考和智慧的闪光。它提出的问题是严肃、深刻的，它揭示的事实是客观、生动的。当然，书中引用的部分专家、学者的采访记录，也是各位在长期学术研究和实际观察中所得到的个人体会，可谓都是“一家之言”，有一定的参考价值。

其实，从一个国家、一个地区的经济发展来看，都是有一定内在规律的。经济学一般比较强调四大投入要素，即劳动力、资本、资源和技术；而区域经济学还要考虑四大发展条件，它们是区位、市场、文化习俗（社会资本）和政府政策及服务。这四个投入要素是必要条

件，缺一不可；这四个发展条件是充分条件，它们的不同状态以及不同的组合引发出现实中不同地区千差万别的经济发展态势，这也是十分容易理解的。

《困境》一书提出的问题是，在一个基本条件相差不大的地区（如京津冀）为什么会出现三个行政区经济发展的不同态势，尤其是为什么会在京津周围出现如此严重的贫困带？《困境》一书通过大量事实的挖掘与分析，对区域经济发展中的行政区划割裂、地方政府“公司化”竞争等现象多有诟病，并希望找出在区域空间上如何从非均衡到均衡发展的途径。

这里涉及两个问题，一个是行政区划对经济发展的影响问题，另一个是地方政府在地方经济发展中的作用问题。坦率地讲，行政区划是客观存在的，古今中外莫不如此。行政区划对地区经济发展也必然会产生影响，这也是客观事实，只不过影响有大有小，这要看市场的力量和政府的力量的对比。现在看来，这两种力量各有利弊，都不能盲目迷信。所谓市场的力量，就是亚当·斯密所说的用一只“看不见的手”来“自动调节”市场价格到达资源优化配置，从而使区域经济得以发展。但这里又存在两个问题：一是市场调节作用的发挥必须有公平、正义的市场环境，市场参与者必须是有道德的、遵纪守法的，否则就会出现市场被人操控，市场的公平原则被破坏，从而直接损害广大民众的利益，就会出现坏的市场经济。二是市场力量的发挥通常是比较缓慢的，不可能追求很快的速度。所谓政府的力量，就是指地方政府的主要精力放在了发展地方经济，不管是为了政绩还是为了民生。在现阶段中国经济转型期间，政府主导（或引导）经济有其必然性和必要性的，国人都有共识，大家唯一希望的是政府（包括政府官员）必须是真心实意为民服务的、注重民生改善的，他们必须有担当、有良知。在中国目前的体制下，政府（包括中央和地方）是可以“集中力

量办大事”的，但集中力量既可以办成好事，也可能客观上办成坏事，包括地方利益的过分张扬和市场的人为割裂，甚至有可能有些官员主观上就是为个人、小集团谋利益而不顾国家、人民的利益，这是我们必须时刻警惕和努力避免的。也就是说，政府作用的发挥既有积极的方面也有消极的方面，我们对此必须要有清醒的认识。

就京津冀地区而言，三个行政区的经济发展都有其内在逻辑，但如果将其作为一个整体来看，如何能使其得以实现协调发展确实是个问题。从哲学高度来看，均衡不是常态，而非均衡才是常态。因此，我们只是希望该地区能够有一个比较协调的发展。从经济地理的角度看，这三家行政单位同属一个地理单元，它们在气候条件、生态环境、资源禀赋，包括市场要素等方面都有着千丝万缕的联系，它们应该而且必须在区域协调发展方面有所作为。在当前行政区划尚不能有所调整的情况下，比较能够实现的办法是在三个行政单位之上成立一个有一定权威性的政府间协调机构，如长三角地区所做的那样，在一定程度上是有效的。当年新疆维吾尔自治区曾经出现过一种地区合作模式——“乌昌党委”，直接将乌鲁木齐市党委和昌吉自治州党委合署办公，共同谋划两地的经济发展规划和产业布局，协商解决两地的财政安排和税收划分。这个模式是有很好的制度创新意义的，如果没有意外事件的干扰是可以继续下去并能够达到预期结果的。但很可惜，由于众所周知的原因，它最终没有能继续下去。当然，在京津冀地区能不能参照这个模式，还要看中央的政治决策。此外，我们在考察欧盟的区域经济发展政策时，发现了一个很好的思路。据欧盟政策顾问局及欧洲政策中心介绍，为解决欧盟内部地区之间经济发展的不平衡，欧盟前几年出台了一个旨在促进欧盟内部地区区域经济均衡发展的“凝聚力基金”，该基金总量占欧盟财政资源的40%，基金大部分用于帮助盟内经济相对落后的地区发展基础设施、优化区域产业布局

等。从发展理念上看，他们从以前的“A帮B发展”到现在的“A和B共同发展”，真正体现了共同发展的内涵。这个思路是值得我们京津冀地区认真学习的。

事实上京津冀地区目前已经成为一个共同体，已经形成了“你中有我、我中有你，谁也离不开谁”的局面。京津冀地区的协调发展取决于京津冀三方行政长官的发展理念和协调能力。不管是中央出面还是三方政府自行出面，应该要积极构建三方沟通协商机制、利益分配机制，使得京津冀互动能够常态化、规范化和制度化；三方合作领域要“由易入难、由简单到复杂”，优先选择合作基础好、争议少、见效快的领域，三方可研究考虑共同设置合作试点区域，争取三方合作“早开花、早结果”；还要及时评估、及时调整三方合作策略，积极应对新形势、新情况、新问题。京津冀一体化，路就在脚下。

是为序。

施祖麟

国务院参事、清华大学区域与城市发展研究中心

2012年7月

序二

解铃还需系铃人

《21世纪经济报道》的记者刘玉海、叶一剑、李博在进行了大量采访和调查的基础上撰写了一部专著《困境——京津冀调查实录》，我读后感慨万千。因为20年来我一直坚持着对京津冀区域经济合作问题的研究，对书中提到的问题和各种场面备感亲切，对区域经济合作的困境旧事重提又感到几分酸楚、几分无奈，对提出的解决问题的对策又感到几多欣慰。

作者以京津冀局外人的身份，站在客观的立场上，从国际化、市场化、城市化、工业化、信息化的视角来考察京津冀区域经济合作问题，大胆地揭示了其中尖锐的矛盾，并进行了鞭辟入里的分析。作者在《困境——京津冀调查实录》一书中重点论述和分析了以下几个问题：京津冀当前利益格局形成的历史和原因；京津冀各自的优势和劣势；京津冀和中央“三地四方”的竞合与博弈。

马克思说过：“理论要说服人就要彻底，所谓彻底就是抓住事物的根本。”《困境——京津冀调查实录》一书没有回避矛盾，大胆地指出体制障碍和利益分割是京津冀区域经济合作的根本性的制约因素。全书渗透着实事求是的精神和朴实的文风，没有矫揉造作，没有文过饰非，不讨好任何人，不刻意做文章，而是刻意暴露、解决问题，令人喜读。

《中国省域竞争力蓝皮书》发布2010年全国各省、市、区经济综合竞争力综合评价，北京排名第五，天津第七，河北排名第十一位。但由于人口数量差距大，京津冀三家之间人均可支配财政收入就相差太多了。北京市服务业已经达到75%，天津服务业也已经过半，而河北省则二产过半，三产只有34%。说明北京已经达到后工业化阶段，天津即将实现工业化，而河北省还处在工业化中期。

现实是历史的产物，现实中一切问题的答案只能到历史中去寻找。京津冀区域经济协调发展问题是个老问题、大问题、难问题，即“老大难”问题。为什么呢？因为这是个在全世界和全中国都特别特殊的问题。

首先是地理区位特殊——一个省中间包围着两个特大的直辖市，一个是首都，一个是沿海工商业大都市。三省市各自的定位都有一个变化过程。虽然中央60多年从来没有将北京定位为全国经济中心，但是北京自己一直在为建成经济中心而奋斗。天津有运河漕运的历史，商业传统悠久。1860年开埠后，天津对外经贸大发展，至1937年已经成为北方经济中心。北京和天津本来隶属直隶省即河北省，20 世纪先后“独立”出去。被挖出去最好最发达的两个市，河北省自身被割得四分五裂，从此没有了自已的经济中心；北京有政治优势和人才优势，天津有沿海和海港优势、工商业基础发达的优势，天津市经济发展的潜力非常大。这两个直辖市在市场化、工业化、城市化的过程中极化效应非常大，不断吸纳河北的资金、人才、项目，而河北省沿海直到21世纪才得到大开发，致使河北的经济发展被京津甩在了后边。京津冀区域内城乡之间、区域之间收入差距过大，特别是在太行山和燕山还存在着连片的贫困地区，即环京津贫困带。这是区域经济合作的第一个障碍。因为区域经济合作的基础是互利，不是施舍。

其次就是牵扯到京津冀和中央“三地四方”利益格局和行政区划、

现行财政体制等极其复杂的大问题。即使京津之间也存在着“谁是老大”的双核之战。这种行政割据使得京津冀区域经济一体化进展不太顺利。

这些问题在《困境——京津冀调查实录》一书中都有比较充分的论述。

解铃还需系铃人，随着国家“十二五”规划的制定与实施，京津冀区域经济合作展现了令人振奋的前景。京津冀区域经济一体化、首都经济圈纳入国家“十二五”规划，河北沿海地区发展规划已经上升为国家战略，冀中南地区被列为国家层面的重点开发区域，同时将太行山、燕山连片贫困地区纳入国家“十二五”重点扶贫开发规划。随着这些国家战略规划的实施，河北省的投资集聚效应将很快显示。河北省下决心打破城乡之间、区域之间的双二元结构，促进社会整合，促进社会融合。随着工业化的完成，京津极化效应也将逐渐弱化，其辐射效应将逐渐显示出来。

杨连云[1]

2012年7月

---

[1] 杨连云，河北省社科院原副院长，曾任中共张家口市委常委、宣传部长，第九届政协河北省委员会委员，现在为享受国务院政府特殊津贴专家、国家社会科学基金项目学科评审组专家、第十届省政协财经委特邀委员。长期从事区域经济学、生态经济学和马克思主义哲学原理的研究。

前言

首都，总是比其他地区更引人关注。原因之一，或许在于它们本来就比其他地区更富裕。

睽诸全球各国经济格局，除个别例外，大凡首都所在地区，均是该国经济最兴盛繁荣之域。此一现象，业界谓之“首都经济圈”现象。

中国过去就是如此。无论长安、洛阳还是开封，均是当时的政治和经济中心。

宋代以后，中国的这一格局发生显著变化，政治中心北移而经济中心南移——都城从传统的黄河一线的长安、洛阳、开封北迁至华北平原北部边缘的燕赵地区，而经济中心则从中原地区南移至长江流域。政治与经济中心发生分离。

这一格局在此后维系了近千年，直至1949年鼎革以后，在中央高度集权、与苏联结盟的背景下，清朝“龙兴之地”东北成为共和国工业巨子，真正成为共和国的龙兴之地，并由此改变宋代以来南重北轻的经济格局。

历史的吊诡之处在于，它总是充满意外。短短十余年的改革开放，便将共和国建设者倾举国之力打造的工业重镇东北在中国政经版图上的显赫地位笼罩在了愁云惨淡的“下岗潮”之中，中国经济格局复归“南重北轻”之象。

中国自1978年以来的30年改革开放，不仅改变着全球经济格

局，亦使国内经济格局发生重大变化：新中国成立以来所精心布置的相对均衡的经济格局被打破，传统工业重心东北和京津冀地区在中国政经版图上的位置持续下滑，取而代之的是已融入全球经济体系的珠三角和长三角地区的迅速崛起，中国经济南北失衡的格局日益加剧。

2006年以来，中央政府通过相继出台一系列区域经济发展规划，试图调整、优化国民经济在区域空间上的布局。京津冀地区以其在中国经济版图上的独特地位而被寄予厚望，加强京津冀地区发展、打造中国经济第三极的呼声此起彼伏。但与其他区域发展规划顺利出台所不同的是，京津冀地区发展规划遭遇难产，迟迟未能出台。京津冀地区由此成为中国区域经济协调发展“最难啃的一块硬骨头”。

在此背景之下，本书三位作者所在的《21世纪经济报道》“国家经济地理”栏目自2011年下半年以来，开始以系列专题的形式对京津冀地区的发展进行深入调查和剖析，试图追问京津冀地区一体化发展的真实的政经逻辑如何展开，其未来又在哪里。本书的内容正是在这组系列专题报道的基础上，进一步梳理、修改、评析以后所形成，希望能够在增强读者阅读快感的同时，也可以更清晰地展示京津冀地区发展的政经逻辑。

我们通过之前一系列现场调查发现，京津冀地区的一体化发展难言成功，甚至堪称中国区域经济一体化协调发展失败的经典样本之一：京津冀三方尽管各为自我发展困境所累，但一体化协调发展却依然未能展开，行政区隔之下，京津冀区域内难有一个真正的赢家。

当然，京津冀三地加上中央决策部门一方，并非没有为这一地区发展单个城市和整个地区走出困境做过努力，然而当每一个地区着眼于自身条件而作出自以为正确的努力时，实际上反而离区域协调发展的目标越来越远。其背后所体现的实质性问题之一就是，京津冀地区经济发展被行政思维层层包裹，政府每一次推动区域一体化的战略决

策，最后都在实际中无一例外地被行政化。

可资对比的是，珠三角地区与长三角地区，在成功融入全球产业链发展体系的同时，其区域内部的融合也相对更加紧密，区域经济发展中的产业梯度转移也在这两大区域内变为现实。

京津冀地区区域协调发展的困局给我们带来的另一个思考是，地方政府“公司化”的区域竞争，在某种程度上助推了中国30年的经济发展，同时也带来一个重要警示，如果任由地方政府“公司化”的区域竞争态势继续，包括京津冀地区在内的中国区域经济一体化协调发展依然难寻成功的样本。

实际上，这种行政力量无边界地调配经济资源、行政力量决定发展的先后顺序本身，是发展权的不平等。这种发展权的不平等，既存在于不同行政区域之间——其发展权的大小由其在政治上的地位高低而定，在京津冀地区，自然是北京高于天津，天津高于河北；也存在于不同经济行为体之间。二者叠加，形成双重发展权的不平等，自然会使区域内部发展失衡，坏上加坏，同时也会削弱该区域整体的发展活力与竞争力。

发展权决定着发展的结果。就京津冀地区而言，如果发展权不平等的局面得不到实质性改变，“中国经济第三极”将永远停留在愿望阶段，区域内的龃龉不断仍将持续，三地各自的困境也将依然无解。反之，如果发展权得以均等化，区域内将形成市场的均衡，整个区域将充满活力与竞争力。

如果京津冀这一中国行政色彩最浓厚的地区都能形成平等的发展权，整个中国也将会在发展权平等的情况下，形成要素的自然流动，呈现自发的经济均衡。那时，京津冀是否是“中国经济第三极”已不再重要，人们也用不着操心中国经济格局失衡的问题。

综上所述，本书在表述以京津冀为代表的中国区域经济一体化协

调发展困局的同时，也对包括该地区在内的区域经济一体化协调发展充满期待，这当属成为支撑中国经济发展转型的一个重要探索，对整体经济发展在空间区域上如何实现从非均衡到均衡的发展，亦具有重要价值。

上篇
京津冀没有赢家

【导言】

即便不用追溯至遥远的古代，而只是从新中国成立算起，京津唐工业区的名噪一时也使京津冀地区在中国政经版图上地位举足轻重。这使其有资格被人寄予厚望。

然而，残酷的现实表明，直到目前，“中国经济第三极”还只不过是人们一厢情愿的美好设想。京津冀非但没有通过紧密经济联系实现区域崛起，反而因各自为政、画地为牢、龃龉不断而成为没有赢家的地区。

自新中国成立以来，北京凭借首都之便，为所欲为，城市定位摇摆不定，城市职能持续膨胀，造成的后果是，北京城市规模急剧扩张。但“行政之城”的本色又使其拒绝以平等开放的态度审视城市、经济的发展，导致城市治理的一系列失策。于是一系列大城市病接踵而来，使这座看起来繁荣的现代大都市戾气遍地、深受折磨。

天津，作为首都北京传统的卫城，因在近代成为东西交流的前沿阵地而在民国时期繁盛一时。但这座天然是北京羽翼之下的城市，在新中国成立后因长期被遮蔽于北京的光环之下而得不到重视与发展，充满着自豪、失落、无奈与不满。观近十年以来的超常繁荣，在舆论和研究者的眼中，亦充满质疑，可持续发展问题依然存忧。

环绕京津的河北，亦不能孤独的存在，更无法孤独的繁荣，其在京津两城各自为烦恼所困的同时，依然延续着作出牺牲以屏障首都的“命运”。长期被抑制发展的河北只能成为京津大都市外围的“黑暗”地带，环京津贫困带的存在，直接而又雄辩地证明了该地区经济协调发展的失败。

京津冀，一个区域经济发展零和游戏的样本。

第一章

环首都贫困带：贫穷有边界

北京周围有一个鲜为人知的贫困带，在这个紧挨北京和天津的环形区域中，大约有32个贫困县，3798个贫困村，年均收入不足625元的贫困人口就达272.6万。河北老乡形象地说他们是“灯下黑”，看得见亮、借不上光。2005年，亚洲开发银行资助的一份调查报告首次提出“环京津贫困带”的概念，可时过6年这里仍然是个被人遗忘的角落。

赤城无归宿

赤城县南接延庆、东邻怀柔，与北京唇齿相依，山水相连，近的双方的鸡都可以互相串门，对面谁家吵架都听得一清二楚。

一条马路紧相连，一个界碑两重天。一个是雄心勃勃急于跨入“世界城市”行列的现代都市，一个是仍然存在“走泥路”、“住旧房”、“没新娘”的“环首都贫困带”上的国家级贫困县。不少贫困群众的土坯房，夏漏雨、冬透风；粮食靠天收，灾年靠救济；平日连豆腐都吃不起；上医院看病更是连想都不敢想的事。

更糟糕的是，整个“环首都贫困带”与北京周边郊县的差距在过去十年一直在拉大。

一界之隔，穷富云泥

2011年12月19日中午，赤城县新华大酒店，火红的彩虹门映出喜气洋洋，一场婚礼正在热闹地举行，彩虹门下却聚集着十来个特殊的“客人”——讨喜钱的乞丐！

赤城县委一位官员有些惭愧，又有些愤怒地说：“最多的时候，有次婚礼去了70多个乞丐。”

这矛盾而讽刺的情景，残酷地刻画出赤城贫困的一面。

据赤城县扶贫办主任李贵忠介绍，截至2010年年底，该县有170个贫困村，贫困人口8.5万人，占全县农业人口的34.6%。县境内至今未通火车，没有一条高速公路，120个村未完成“村村通”工程。不少

贫困群众还是住旧房、没新娘、种“棒棒”（玉米）、晒太阳。有些土坯房，夏漏雨、冬透风；粮食基本上是靠天收，灾年只能靠救济为生；不少群众平日连豆腐都吃不起；上医院看病更是连想都不敢想的事。

“如果按照今年11月30日中央扶贫开发工作会确定的2300元的新贫困线，赤城只有4个乡高于这个标准。”李贵忠说。

赤城南部4个乡镇与北京的延庆接壤，甚至延庆的一部分村庄就是从赤城划过去的，父母户口在北京、子女户口在赤城的现象并不罕见，至于赤城姑娘嫁到延庆的就更多。也因此，这里的人们对北京与河北贫富差距之大体会最深。

赤城县东卯镇四道甸村与延庆县千家店镇花盆村依界为邻，两村自然条件相同，风俗习惯相近，人口相差不多，产业结构均以农业为主，前者2010年的人均收入仅为1100元，后者则已达8500元，前者仅相当于后者的13%！

“刚解放时，我们这边比紧邻的北京郊县日子要好过。”赤城扶贫办一位官员介绍，虽然赤城是“八山一水一分田”，但土地比延庆多，能填饱肚子，延庆的姑娘都往过嫁，“现在人家谁还往这嫁？”



与北京仅一山之隔的河北省赤城县阎家坪村，曾是平北抗日革命

根据地 申贵飞 摄



“京城一杯水，半杯源赤城。河北赤城境内的白河水，全部流入北京的白河堡水库，该县境内的黑、白、红三条河流，占密云水库来水量的53% 申贵飞 摄

赤城县郭家夭村，原有37户95口人，现在村里常住的只有40多人。其中30岁以上、至今还没有娶上媳妇的村民就有12个。也因此，当地流传着“山绿水清风光好，只见大哥不见嫂”的笑话。相反，赤城人都希望自己的姑娘能嫁到北京。

在赤城一个叫做二炮的村子，一户高姓人家嫁到北京，女儿的幸福生活曾让村里人羡慕不已。“人家高家闺女年下回娘家，一家子是开着桑塔纳来的；人家闺女给带的礼品都是讲究的，亮晶晶的瓶瓶，透亮亮的罐罐；人家给爹妈钱，一给就是几千元……”

对于官员们而言，最直观的是工资收入比较。李贵忠说他的月工资是2200元，“只相当于延庆一个村支书的工资水平”。

这样对比鲜明的例子，似乎无处不在。“连北京那边的树栽得都比赤城多！”赤城扶贫办一位官员说，延庆那边村支书的工资比赤城乡镇书记的都高，“人家都不知道‘扶贫办’是干啥的”。

巨大的差距，引起了当地干群的心理不平衡。赤城县一位不愿透露姓名的干部告诉记者，和毗邻县区巨大的收入差距，对当地群众心理影响很大。因为羡慕毗邻地区农民的富裕生活，一些深山区低收入群众非法种植罂粟，且屡禁不止；个别不法分子甚至跑到邻近县区偷盗、抢劫，扰乱社会秩序，一定程度上影响了首都地区的和谐和稳定。

不仅仅是赤城与延庆，滦平与密云之间，涞水与房山之间，也都存在着类似的情况：一条马路紧相连，一个界碑两重天。

更糟糕的是，整个“环首都贫困带”与北京周边郊县的差距在过去十年一直在拉大。

据统计，2001年，“环首都贫困带”25县的农民人均纯收入、人均GDP、县均地方财政收入，分别为京津远郊县区的三分之一、四分之一和十分之一。而到2009年，首都周边这25个贫困县的农民人均纯收入、人均GDP和人均地方财政收入，反而不足北京周边县（区）的三分之一、四分之一和十分之一。“户里穷、村里空、乡镇背着大窟窿；行路难、吃水难、脱贫致富难上难”成为真实写照。

缺乏产业调整自主权

赤城县发改局一位负责人认为，赤城和延庆的差距主要在政府转移支付等各项政策方面，“延庆享受北京的政策补贴太厉害”，“赤城和延庆存在明显的政策鸿沟”。

比如，同样是“村村通”工程，北京每公里补助35万元，而河北仅补助3.5万元；同样是护林员，延庆的月工资能到1800元，而赤城只有五六百元；延庆的孩子上学、老年人坐车，都是全免费，赤城174个村公路都不通；同样是交医保，报销上限不一样……从就学就医到养老就业，差别无处不在。

“这导致紧邻北京的几个乡镇动员参加医保的工作开展起来很困难。”一位曾担任东卯镇副镇长的官员说，“人家是要给的补贴都给齐了，咱这儿是没钱补。”

2010年，赤城全部财政收入为6.3亿元，延庆9.9亿元，差距不是太大；但赤城可用财力为5.7亿元，延庆却高达60亿元！

另一项让赤城乃至整个河北省官员、学者感到不平的是，包括赤城在内的“环首都贫困带”25个贫困县——都是北京重要的水源地和生态屏障——为了保证首都的供水和生态环境，而被限制开发。比如，在这些地方山区全面禁牧，严格控制高耗水农业，大规模关停高污染企业，等等。这些措施，在一定程度上导致了这些地区和周边地区发展差距拉大，脱贫致富困难。

以赤城县为例。赤城是河北省的资源大县，境内矿产、水利、林牧业资源都很丰富。其中赤铁矿和磁铁矿储量均居全省第二位，沸石矿储量居亚洲第一。但是，由于赤城地处北京的上风上水区，供应了密云水库53%的上游来水，近几年，赤城县对资源开发实行了限制政策，共砍掉70多个可能造成水源污染的经济合作项目，造成每年损失利税近亿元；关停、压缩了59家企业，近千人因此下岗。

畜牧业曾是赤城县的支柱产业，占到很多家庭收入的一半以上。然而，为了配合京津风沙源治理工程，自2002年12月起，首都周边这些山区全部实行了禁牧政策。赤城县畜牧局统计，实行禁牧政策后，短短三四年时间，全县羊、牛存栏量分别减少了48万只、4.6万头，几个畜牧业为主的乡镇，居民收入出现下降。

赤城县官员算了笔账：禁牧前一家养2头牛、20只羊，按现在一只羊一千元计算，年收入轻松过万，如果劳力多，四五万也不是问题；但禁牧之后，只能舍饲养殖，有规模才有效益，投资大，普通人家根本养不起。

2006年率先在赤城推行的“退稻还旱”——改变过去种植水稻的习惯，改种玉米等耗水少的耐旱作物，已推广至全县全部14万亩水稻田。该县官方估计，此举使每亩平均减收500元，全县减收7000万元。

不仅是赤城，张家口很多官员都难以忘怀那些曾经效益良好却被迫关停的企业：化肥厂、造纸厂、水泥厂、预制板厂、纺织厂、金银矿……从“九五”期间开始，关停企业就开始了。

“有的是在国企改制过程中要求停产，停产之后就再不批新开工；有的是直接要求关停。”张家口市发改局一位官员说，张家口只要想上一些大一点的污染项目，北京很快就会知道，基本都会黄掉。他至今还为效益颇佳的逐鹿造纸厂的关停而惋惜，环保部的领导一来，“一句话，就关了”。

在当地的官员看来，从发展规律而言，污染企业的关停是必须的，只是，作为落后地区的张家口，因为地处北京旁边而使得其产业结构调整的节奏根本不是自主的，只能配合北京的调控节奏，导致旧的产业去了，新的产业却没来，这为地方发展带来很大挑战。

博弈生态补偿

“一直以来，赤城县都在保卫首都、服务首都，付出的很多，却没沾上北京什么光。”赤城县发改局一位官员的上述抱怨，差不多成了很多河北官员、学者的“标准口径”。呼吁北京对张家口、承德等供水区域进行生态补偿的呼声也已呼喊多年，至今不绝。

在2005年之前，这一呼吁一直未变成现实。“很多时候，跟北京官员一起开会，河北人一说起张家口、承德为北京做出的牺牲、还未来得及要补偿，北京的官员就会打断河北的发言，说河北、北京都是为了首都、为了中央。”张家口市发改局的一位官员就认为，长期以

来河北的这种诉求只是单方面的，从来未获得北京的响应。

在2005年亚洲开发银行发布的关于“环京津贫困带”的报告中，也提出了京津冀三地联手建立跨区域的综合性生态与经济政策试点示范区的建议，以达到消除区域贫困和改善区域生态环境的双重目的。

当时出席亚行报告发布会的河北省常务副省长郭庚茂曾悲观地认为，这个示范区的成立并不现实，京津地区环境资源的市场化机制的建立也尚需时日，“如果让中央完全把它养起来，养成一个现代化的示范区，目前显然没有这个条件；拿北京市来说，用多少水，给多少补偿，也是不太现实的。”

不过，事实比郭庚茂预计的要乐观。2006年10月11日，京冀两地政府在北京签署《北京市人民政府河北省人民政府关于加强经济与社会发展合作备忘录》。

该《备忘录》确定，京冀两地分两期合作实施密云、官厅水库上游承德、张家口地区18.3万亩水稻改种玉米等低耗水作物，北京市按照每年每亩450元的标准给予“稻改旱”农民“收益损失”补偿。从2005年至2009年五年内，北京市安排水资源环境治理合作资金1亿元，支持密云、官厅两水库上游张承地区治理水环境污染、发展节水产业。

此外，依照这份合作文件，京冀双方将共同实施京津风沙源治理工程、“三北”防护林建设工程、太行山绿化工程；双方联合向国家申请扩大河北省生态公益林补偿范围，加大对国有林场的支持力度；双方共同规划密云、官厅上游生态水资源保护林建设项目，在争取国家支持的同时，“十一五”时期北京提供部分建设资金，重点支持河北丰宁、滦平、赤城、怀来四县营造生态水源保护林，并根据实施效果，支持河北省逐步扩展保护林范围。

从赤城县发改局提供给记者的一份关于流域生态补偿机制的调研资料中也可看出，上述《备忘录》中提到的关于生态保护方面的合作

均按计划进行。时至今日，北京市对“稻改旱”的补偿标准已提升至550元每亩，水资源环境治理合作也已进入第二个项目期。此外，北京还在张家口、承德的一些县不定期地安排一些二三百万元的合作项目。

“这点钱杯水车薪，但政治意义很大——北京关注这些地方了。”张家口发改局一位官员认为，“十一五”期间，北京在生态补偿方面开了好头，但力度不够，“十二五”要加大支持力度。

据这位官员透露，不久前召开的张家口市党代会曾提议，将“稻改旱”的补偿标准提高至800元/亩。而赤城县领导则希望将目前每吨水0.2元的补偿标准提升至与“南水北调”相同的2元/吨。

“生态示范区建设，涉及利益分配，双方肯定会有博弈。”2005年时任亚洲开发银行驻华首席经济学家、现为友成企业家扶贫基金会常务副理事长的汤敏认为，生态补偿如何进行，需要试验，“这是很长时期内形成的问题，解决起来需要时间”。

“补偿不可能持续太久。”张家口市发改局一位官员则认为，靠北京补偿，也不可能彻底使这些贫困地带摆脱贫困。

分拆河北省

赤城人丝毫不掩饰对北京的向往。

走在赤城县城不多的几条大街上，挂着京P、京N牌照的汽车随处可见。当地一位官员告诉说，顶峰时，赤城近30%的汽车上的是北京的牌照，为的是进出北京方便。能在北京买房、获得北京户口、能挂上北京的汽车牌照，都是赤城人可堪炫耀之事。

“对赤城来说，北京很近，石家庄太遥远。”赤城县发改委一位官员说，无论是购物、上学还是就医、务工，赤城人“能在北京办的事都不会去石家庄”，对赤城经济影响最大的当然是北京。

以就业为例，赤城临近北京的乡镇，80%的年轻人都去了北京务工，离北京远一点的乡镇，务工人员的五六成也都到了北京——夏天做建筑，冬天烧锅炉。“赤城的司炉工在河北是很有名的。”赤城扶贫办一位官员自豪中带着自嘲。

而张家口市也明确将发展方针概括为“依托北京、服务北京”，“以北京为中心，向北京开放”。

地理、经济上的紧密联系，使赤城划入北京的想法显得再自然不过了。

“对于官员来讲，赤城县划入北京后，至少工资会涨、孩子上大学更容易。”赤城县委宣传部一位官员就曾说，21世纪初，吴良镛先生提出“大北京”规划时，曾有将赤城划归北京的消息；作为主要水源地，北京也曾一度有此意向，但遭到河北省的反对。

“如今‘大北京’也没人提了。”这位官员有些惋惜地说。这意味着，赤城划归北京越来越没希望。

不独赤城有此想法。张家口市发改局一位官员也“含蓄”地说，张家口财政这么紧张，去石家庄开会，那么远，“对财政是个负担”。他们甚至在与北京官员开会时半开玩笑半认真地讲：北京这也不让张家口发展、那也不让张家口发展，干脆把张家口划为北京的区好了——哪怕只做北京的二等区。这时，北京的官员“多半会哈哈一笑，不置可否”，或者扔回一句“这事儿谁也左右不了”。

河北省社科院原副院长杨连云提供的信息显示，在私下里，关于京津冀的调整的三套方案已讨论多年，几成“公开的秘密”。

三套方案分别是：其一，恢复清朝时的直隶省——也就是京津冀合并；其二，冀北地区划归北京，剩下的保定、沧州以南地区形成小河北省；其三，河北一分为三，以天津为省会，与秦皇岛、唐山一起成立渤海省，张家口、承德划归北京，剩下的地方构成河北省。

“这三个方案都可让河北免于目前这种不成体系的尴尬。”杨连云认为，河北省的悲剧就在于没有中心、不成体系——唐山虽然位居河北经济龙头，但偏居冀东北一隅，且实力远不及京津；石家庄就更弱、更没有辐射能力。更早一些时候，河北甚至连出海口都没有，而要走天津。也因此被理论界愤恨地嘲讽为“没心没肺”。

“没有经济中心，全国仅河北一地是这种情况。”杨连云说，北京实际上充当了河北的经济中心，“但这对河北太不公平”。所以，“无论谁来当河北省省长都不好当——毕竟河北的客观原因是全国其他地方所没有的”。

“即便张家口、承德是河北比较贫困的地方，就算河北当包袱甩给北京，北京要吗？”杨连云说，“北京觊觎的是廊坊的东三县香河、大厂、三河与涿州。”杨连云说，“但河北不会同意——北京老蚕食河北的地盘。”

1949年以来，先后划入北京的河北辖区包括通县、平谷、顺义、密云、怀柔、昌平、大兴、宛平、良乡、房山、延庆。

尽管行政区划调整的三套方案在民间已讨论多年，杨连云仍然认为，“这个事情不好解决，需要中央决定。”

“通过行政区划调整来解决‘环首都贫困带’的问题不现实。”北京市社科院副院长赵弘认为，“毕竟张家口、承德这些地方离北京太远”；另外，“北京还要考虑河北的感受”。

“边界是永远存在的。”汤敏与赵弘的观点不谋而合，“赤城划给北京，赤城以外的县呢？会不会也说他们与北京的差距有多大？！”

环首都绿色经济圈的尴尬

河北省官方并未将“环首都贫困带”问题的解决放在行政区划调整上，而是抛出“环首都绿色经济圈”的解决方案。

2010年5月，河北省提出环首都经济圈战略，后改为环首都绿色经济圈。2011年1月，环首都绿色经济圈写入河北省“十二五”规划纲要，且一度成为河北省区域战略的首位，提出“打造带动全省经济社会发展的增长极”。

该战略涉及河北省环绕首都的廊坊、保定、张家口、承德4个市，其下辖的14个紧挨北京的县市区悉数列入其中。这些地方被分为京东、京南和京北三大新区，要进行4区6基地建设，即建设高层次人才创业、科技成果孵化、新兴产业示范、现代物流4类园区，发展养老、健身、休闲度假、观光农业、绿色有机蔬菜、宜居生活6大基地。

2011年3月，国家“十二五”规划纲要提出推进京津冀一体化、打造首都经济圈。该消息令河北方面颇为振奋，河北省一位官员甚至表示，正因为河北省有环首都的规划，才有了国家“十二五”规划首都经济圈概念的提出。

赤城县环首都经济圈办公室一位官员说，这一年来，该县“环圈办”的主要工作是编制规划，着力于产业布局、交通衔接。在他看来，环首都绿色经济圈建设涉及河北省和北京市的衔接，有些战略性问题甚至要上升到中央层面；而目前的“环圈办”在与北京对接方面是断档的，“剃头挑子一头热”。

另一些赤城县官员则表达了对环首都绿色经济圈建设的不满。“工资没涨，好处还没看到，房价倒涨了不少。”自赤城被划入环首都绿色经济圈后，房价由每平方米一千多元涨到了每平方米四千多元。

张家口市发改局一名官员则嫌环首都绿色经济圈划得太小，只将与北京接壤的县市纳入。

据该官员介绍，吴良镛院士本世纪提出的“大北京”方案最优、最

受欢迎；后来国家发改委牵头做的京津冀一体化规划“也不错”——虽然该规划最终没有出台，但从这位官员看到的几个方案来看，也都是将张家口定位为生态涵养区、限制开发，“我们也不可能同意”，修改完善之后也可以接受；“现在的环首都绿色经济圈更小了”。

“河北省太急了。”他说，对环首都绿色经济圈而言，“只能说有比没有好”。

“将贫困带变为绿色发展带，方向是正确的，对北京、对当地都有好处。”汤敏对张承地区的绿色期待一如既往，“但如何将贫困带变为绿色发展带？如何投入？”

作为一线的“环圈办”官员，更是实实在在感受到推进工作的不易。

目前，从北京到赤城县城，需绕经沙城，路长180公里，一般需耗时两个多小时。因此，该县计划修建从赤城县城经该县后城镇连接延庆的进京高速，可将路程缩短为110公里，形成名副其实的“一小时经济圈”；但延庆的规划却是一级公路而不是高速。为了对接延庆，赤城只能将规划修改为一级公路。新问题又随着而来——河北的政策是优先满足高速公路的用地指标。“今年以来，省发改委、交通厅、国土资源厅，没少跑路，但土地指标还是没跑下来。”赤城县“环圈办”一位负责人抱怨说。

蔚县至北京的高速也遭遇类似情况：规划、勘测多年，至今尚未开工。

更让地方官员怀疑的是，环首都绿色经济圈所规划的产业，大多是旅游、休闲、养老等第三产业，投资周期长、见效慢，对财政贡献不明显。“旅游对财政收入几乎没有贡献，连县旅游局那几个工作人员都养活不了。”

期待市场化互动机制

“年底送温暖、给点东西，只能解燃眉之急，关键是政策和项目。”在赤城、张家口的地方官员们看来，没有大工业项目带动，根本无法改变该地区的贫困面貌。

但这看起来似乎是个悖论。

“北京主要是个政治、文化城市，而不是个制造业中心。”国家发改委城市与小城镇发展研究中心主任李铁认为，北京对周边地区的辐射将主要是其庞大人口的消费辐射，而不是制造业辐射，指望承接北京产业转移，尤其是制造业转移是不现实的——北京的第三产业占比达百分之七十多，工业比重已经很小，且北京自身远郊县尚有转移空间。

中央扶贫开发力度的加大，或许有利于这一地区更快摆脱贫困。在2011年11月底召开的中央扶贫开发工作会上，“环首都贫困带”所属的燕山—太行山脉被列入下一个十年中央扶贫集中连片开发的14个重点地区之一。河北省扶贫办一位处长透露，河北省正在编制规划，将紧邻北京的涞水、赤城、滦平、丰宁4县作为扶贫开发的重中之重。

赤城县官员证实，河北省副省长沈小平、省委副书记赵勇先后到该县调研。赵勇表示，要重点发展赤城与北京接壤的贫困村，缩小与北京之间的差距。

“要是‘十二五’末能达到北京郊县农村现在的水平，赤城就能在张家口排第一了。”赤城县扶贫办一位官员认为，赤城很难赶上北京，“人家是跑步前进，我们是走步”。

“关键是河北省没有钱。”这位官员介绍，河北省的计划是每个重点扶贫村投入1000万元，但却需要通过贷款筹集，由政府担保。这被认为是不太符合实际的扶贫模式，长期来看，扶贫投入的长期性和收

益率很低的现实，能不能持续地获得银行贷款是一个问题，更重要的问题是，这种贷款投入对本来就面临财政支付能力不足的地方政府而言，会进一步带来压力，地方政府也难有真正的动力来推动这一扶贫模式。

不过，近年来北京资本的持续进入，令张家口看到了希望。“2009年以后，招商引资形势明显好转。”张家口市发改局官员告诉记者，之前签个几千万的项目都很不容易，但今年前11个月，张家口就签署涉京项目178个，合同引资459.13亿元，引进资金213.06亿元，同比增长84.76%，分别占引进市外和省外资金的46.69%和58.52%。

这些通过市场机制进入张家口的资金甚至引导农民主动“退稻还旱”。万全县的一些农民，在龙头公司的带动下，主动放弃种植水稻，而改种糯玉米。这显然被包括张家口官方在内的河北省方面寄予厚望，希望这是北京和环首都贫困带地区市场化的互动机制形成的开始。

十三不靠“张老三”

有一则笑话说，航空公司只卖打折的机票，什么老人、小孩、学生、干部、商人，各色人等都能找到相应的打折理由，可是有一天，来了一个普通得不能再普通的人，他哪个打折的政策都套不上，买不上机票就上不了飞机。张家口就是这样的“乘客”。

张家口处于河北北部，说起来离海不远，到最近的海港秦皇岛也就100多公里，河北属于沿海省份，但实际上还不如内蒙古、山西。西部大开发、中部崛起、振兴东北老工业基地……张家口啥光都没沾上。燕山那边的张家口和承德长期被河北边缘化，被经济发展边缘化，成了被全国人民遗忘的角落。

张家口，一度被称做“皮都”、“华北第二商埠”，曾是华北地区的工业脊梁和龙头之一，也曾在河北荣膺“张老三”的显赫座次。其坐拥区位、交通、市场、资源、旅游、基础、后发等种种优势，可贫困仍像一个幽灵，困扰着那里的人们。截至2010年底，这里尚有80万贫困人口、拥有河北近三分之一的贫困县，下辖区县没有一个进入河北经济排名前80强。

那些烟消云散的繁华

至今，在稍微详备些的世界地图上，你都能找到一个叫Kalgan（卡尔干）的地方。

Kalgan就是张家口。它由蒙语翻译而来——控扼着蒙古高原进出

北京咽喉要道的张家口，曾是那些携风沙而来的马帮和驼队艰难旅程的终点，那些名字里带着“巴图鲁”的壮汉们，把舟车千里拖运而来的皮货等草原特产换成大把的银元。

“历史上，张家口曾是个繁华之地。”张家口曾是北京通往乌兰巴托、恰克图的交通要道，贸易繁荣，票号林立，“皮都”之名响彻关内外。

晚清时，张家口依托龙烟铁矿和下花园的煤矿，建成了百年钢厂——宣化钢铁。民国时期，张家口曾是察哈尔省省会，1946年又成为内蒙古首府。解放战争时期，张家口，是解放军攻克的第一个大中型城市，一度被称为“第二延安”。

新中国成立后，“一五”、“二五”和“三五”建设时期，张家口也颇受眷顾，军工、工程机械、纺织工业的繁荣令张家口称雄河北，直到“文革”时仍是河北赫赫有名的“张老三”。

一位张家口游子的回忆也从侧面展现了张家口曾经的繁盛：粉色的毛纺厂污水与蓝色的药厂污水在并流之后颜色仍泾渭分明，引得年轻的孩子们捏着鼻子驻足观看。

如今，不要说明清时的繁荣已成往事，即便“张老三”时的景象也无法追寻，留给张家口人的更多是苦涩：龙烟铁矿和下花园煤矿经过一个多世纪的开采已基本枯竭；一毛厂、二毛厂……一直到八毛厂全部倒闭；曾制造红、黄、黑三色烟龙的黄磷厂、硫酸厂、炭黑厂已相继停产关门；因“口皮”称誉海内外的“皮都”桂冠也已易帜，被辛集、大营摘去。

这使张家口这“塞外一枝花”，最终在河北省内沦落为“不是老九就是老八”。

为了首都的天蓝风清

张家口的发展绕不开北京这个因素，为了让首都北京拥有清风、净水和蓝天，张家口必须在发展上有所取舍。

在上述张家口市发改局地区处负责人看来，张家口经济上的衰落可以追溯到20世纪60年代后期的中苏紧张时期。

彼时，张家口作为首都“北大门”，成为中国五大军事要塞之一。“只摆部队，不摆项目、不修路。”这位军人出身的发改局官员记得，当时的口号是“打完了仗再建设”。这一特殊历史时期留给张家口的遗产之一是众多废弃的防空洞。举着桦树皮火把钻防空洞也成为很多张家口人的记忆。

军事要塞的特殊地位又导致张家口在随后的对外开放浪潮中“迟到”。直到1994年，张家口才获准C级开放——允许商务人士在张家口的部分地区活动。

“这时，东南沿海地区已经享受优惠政策发展起来了，张家口却无法招商引资，错失大好时机。”这位发改局官员感叹。

另一个至今让张家口人耿耿于怀的是政策因素：一方面，张家口为保证北京水资源供给、保证首都的空气质量而投入大量精力进行生态治理、并限制发展；另一方面，张家口却很少享受到国家的各种优惠政策。

“张家口处于河北北部，说起来河北还属于沿海省份，但实际上还不如内蒙古、山西。”这位官员抱怨称，“西部大开发、中部崛起、振兴东北老工业基地……张家口啥光都没沾上。”

还有一种在张家口私下谈论却不公开的怨言是，张家口和承德长期被河北边缘化。

1953年，张家口由一个省会城市变成普通城市，政治地位开始衰落。此后，河北的发展战略中，对张承地区殊少眷顾。只是在2003年的“一线两厢”发展战略中提出，由发达的“一线”带动北厢的张家口、

承德。这一战略因并未得到认同，基本流于口号。

“唐山、廊坊、保定、石家庄这一线虽然相对发达点，但让他们带动张家口、承德，根本带不动。”河北省社科院原副院长杨连云指出，张家口、承德跟河北经济上并没有必然联系，所以“张家口承德私下都有怨言，认为河北在全国被边缘化、张承在河北被边缘化”。

彷徨与迷茫

面对张家口的贫穷，张家口的主政者自然无法坐视。但没有人能清晰地梳理出改革开放以来张家口的发展脉络。

长期以来，基于为北京作出的牺牲，张家口曾寄望得到北京的补偿，之后又将希望寄托在承接北京的产业转移。当这种期待长期无果、反而被北京吸纳的情况下，张家口实际上扮演的不过是首都的农副产品供应基地。

“改革开放后，张家口的领导换了好多届，每届都会提出新思路、新口号。一会儿是‘西输东联’，一会儿是‘打造塞外明珠’，一会儿是‘绿色崛起’……”张家口市委一位不愿透露姓名的官员说，“口号太多了，说不清。”

无论张家口的发展口号如何多变，北京都是绕不开的因素——一方面，毗邻北京被视为张家口的重要优势；另一方面，为了服务首都，张家口必须在发展上有所取舍。

不过，对于“在张家口领导心中，服务北京的政治任务和发展张家口孰先孰后”的追问，当地官员没人愿意回答。

长期以来，张家口实际上扮演的不过是首都的农副产品供应基地——即便如此，还曾上演山东寿光人开车买下张家口的蔬菜拉到北京再打着寿光的牌子卖的讽刺一幕。

而今，虽然张家口官员已经认识到，“指望北京的企业搬迁到张

家口是不现实的”，但对如何依托北京发展仍未有清晰而坚定的战略：尽管张家口市政府已将旅游确定为未来发展的第一支柱产业，但差不多所有接受记者采访的张家口官员都对旅游能否使张家口脱贫表示怀疑。

延庆县发改局负责人的一次来访，更坚定了张家口官员的这种怀疑。这位延庆官员问对方：“你说你们发展旅游，都有哪些资源、优势？旅游又能给你带来多少财政收入？”

崇礼滑雪、张北草原音乐节曾被外界视为张家口依托北京、融入北京的成功案例，但在张家口当地，这两个地方的经验仅仅被归结为“宣传做得好”。

对于张家口究竟应该发展哪些产业，他们尚在等待，希望中央能给出明确意见。“为了保护生态，可以限制张家口发展一些产业，但有限制就应该有鼓励，可以鼓励其他产业的发展。”张家口一位官员说，“毕竟要解决人们吃饭的问题啊。”

在地方官员们看来，“关键还是要有大项目”。他们呼吁，中央应该在张家口部署一些重大项目。

扶贫从打井到调水

“天苍苍，野茫茫，风吹草低见牛羊。”张家口坝上地区的草原胜景令人心驰神往。然而近年日益严重的干旱不仅湮灭了众人的“草原梦”，更严重影响了该地区百万居民的生活用水。

张家口市发改局提供的数据显示，近十年来，坝上年平均降水量仅为330毫米，而年平均蒸发量却达1700毫米左右。持续干旱已造成水资源的严重短缺，地下水可利用量仅为1.03亿立方米，地表水几乎无水可用，而居民生产生活用水需求达2.3亿立方米，地下水严重超采。

坝上地区的水资源问题开始走进人们的视野是在2002年。是年，中澳技术合作河北水及农业管理项目办公室在张家口正式成立，当地水务部门简称其为“澳援办”。

从2003年开始，“澳援办”在坝上几县设立了各种类型的监测井100多眼，用来监测其地下水位。从监测数据来看，大部分机井的水位都在下降——地下水位年平均降幅达1米，严重的地方，甚至一年下降了近10米。

与此同时，调查人员还发现，从2000年开始，坝上浅层井成批报废。尚义县2000多眼井干涸，由于淖泊周围地下水的过度开采，地下水位下降，使淖泊水大量补充周围地下水，湿地面积萎缩，多处淖泊干涸。

调查人员认为，华北最大的内陆河湖泊——拥有近6万亩水面的安固里淖的干涸，与此也有着很大的关系。

大规模打井取水的背后是经济发展模式的选择。“坝上生态农业工程”是河北省张承地区重点的生态农业工程，“中低产田改造”是其中项目之一——通过打井改造农田。1998年开始，为了大力发展水浇地，提高土地质量，坝上“万眼井工程”声势浩大地开展起来。

“到了2000年，坝上打井进入了一个高峰期。那个时候，农民种菜开始见到了明显的效益，打井的积极性更高了。”张家口市水务部门的一名工作人员说。与此同时，政府各个部门也开始把打井视为坝上的重要扶贫途径，形成了“打井就是扶贫”的观念。

坝上地下水位的急剧下降迫使张家口市政府在2007年3月26日发出了“坝上禁水令”：从当年起，坝上不准新增一眼井，严格控制蔬菜种植面积，加快发展节水农业。

然而四年之后，坝上面临的用水局势是：35万人吃水困难，53万人饮水不安全。

“仅靠单一的节水措施已难以从根本上解决缺水问题。”张家口市副市长杨玉成曾公开表示。

在“引黄济坝”工程倡议者看来，坝上地区与拟调水的黄河包头市一带，均属内蒙古高原，虽有一定的高差，但地形地貌基本相似，具备引水的条件。“但是，从黄河引水属跨省、跨流域调水工程，涉及流域之间水资源的重新分配等多个方面的问题。”前述张家口市发改局官员表示，在涉及跨流域调水问题上“必须得到国家支持，希望京张携手共同推进该项工程实施”。

脱贫路上的生态困境

对于张家口抛出的“引黄济坝”方案，河北省社科院原副院长杨连云斥为“一厢情愿”。“坝上生态承载不了那么多人，硬要发展怎么行？”

据杨连云介绍，历史上，坝上本是一个原生状态的自然生态系统。明末清初，这里还是一个林草繁茂的森林草原。“风吹草低见牛羊”和“棒打狍子瓢舀鱼”是当时的自然景象。到16世纪中叶，除作为皇家猎场的部分地段外，坝上森林基本被毁。清同治元年（1862年）清政府为解决财政困难，公开宣布出售坝上仅有的封育了200多年的围场原始山林；到光绪三十二年（1906年）直隶总督袁世凯奏请将围场尽数招垦，坝上地区的原始森林从此不复存在。新中国成立后，50年代末、60年代初和70年代初的三次有组织、有计划的大规模垦殖，使得原始草原生态又遭到巨大破坏。

到2000年时，坝上地区沙化和盐渍化土地面积合计已占其总土地面积的47%，草场盖度仅为44%，较50年代初下降了46个百分点，其中盖度不足10%的重沙化面积占坝上总土地面积的4.1%；土壤风蚀、水蚀模数分别达到3000吨/年·平方公里和1200吨/年·平方公里。造成

大片荒漠化土地在京津北部不远处形成两条百里风沙移动带，并导致官厅、密云、潘家口三大水库淤积、塌岸现象严重，输入京津的水量不断减少，滦河支流枯水季节经常断流——这在历史上是罕见的。

“近半个世纪以来，我们一直把坝上生态系统的功能自觉不自觉地定位在生产功能上，试图通过其自身资源的开发达到解决由于人口增长和贫困所带来的全部问题的目的。结果是生态功能丧失，生产功能不可避免地走向衰退，生活功能的发挥也受到限制，人们的生存条件和生活环境恶化。”杨连云认为，必须跳出“半农半牧”的固有思维框架，把退耕还草还林、建设生态环境、发挥生态功能作为坝上地区经济社会发展的基本目标方向，即坚持“生态优先”原则。

但张家口官员抛出来的问题同样让人无法忽视：坝上都是贫困县，如果不就地发展脱贫，100多万人口，你把他们往哪里迁移？

一方面，中央、河北每年把坝上地区的扶贫攻坚作为重中之重却收效甚微；另一方面，地方官员只能在自身可选择的范围内采取措施使当地脱贫。这将使坝上陷入“开发—生态恶化”的恶性循环。

坝上的悲剧何日能够终结？

【点评】

河北需要平等的发展权

叶一剑

在国际电影节获奖的独立电影《光棍儿》，让很多人重新记住了张家口。电影讲述了张家口市万全县顾家沟村四个光棍的故事，故事中深刻地对这个贫穷村庄社会关系“荒诞而又荒凉”的塑造，挑战了很多人对中国乡村贫穷认知的底线，尽管导演郝杰说，电影完全是根据真人真事改编的。

而考虑到顾家沟距离北京仅150公里，使得舆论讨论的另一个焦

点是：真的难以想象距离北京这么近的地方，还有这么贫穷和落后的地方。

事实上，直到今天，与顾家沟一样，在北京的周边还有很多贫困地区的存在，这些地区曾被统称为“环首都贫困带”。

6年前，亚行的一个报告，将环首都贫困带的问题正式系统的提出来，自此，在京津冀一体化和首都经济圈相关话题的讨论中，针对这个贫困带的存在和出路的讨论，再也无法回避。

6年后的今天，当京津冀地区一体化发展因国家正式启动首都经济圈规划而进行重新思考的时候，以及在北京、天津、河北三地因应时势，分别就自己的发展战略作出较大调整和更明确的战略规划背景下，针对该区域发展的辩论进一步升温，“环首都贫困带”地区的发展命题依然无法回避。这一地区的贫困与相邻的北京郊区的贫富差距依然明显，并呈现为数字统计上差距进一步扩大。

就环首都贫困带的形成，一个很流行的解释逻辑是，京津的发展（尤其是北京）在京津冀地区不但没有能够发挥中心城市的辐射效应，而是将虹吸效应发挥得淋漓尽致，使得周边地区的贫困问题越发明显。在我们的调查中得到的鲜明印象是：在这些贫困带地区，在与北京边界的两边，无论是当地居民的生活水平还是公共服务水平，出现了剧烈的反差。这一现实给出的提示是：这一地区的贫困差距鸿沟，与行政区划的归属具有直接的关系。

环首都贫困带的产生与其为北京所做的牺牲有关：为了保证北京的水源供应和生态环境、为了保证首都北京的安全，“环首都贫困带”地区被抑制发展，被迫投入大量精力用于为首都“维稳”。换言之，这些地方并未获得与北京相同的发展权利。

并且，这些地方为北京发展所承担的代价并未获得公平补偿——虽然有补偿存在，但更多是象征性的。到目前为止，无论是官方的主

张还是实际的经济联系，该地区的经济发展和资源流动都是以北京为中心展开的，只是因为行政区划的归属，使得这些地区无法享受到与同一地区但归属北京的地区所享受的财政补贴和转移支付。

这一方面反映了我国传统的以行政区划为单位的补贴机制和转移支付体制已经无法与当下的区域互动机制相匹配，而在更小也更具现实意义的层面上来看，针对包括环首都贫困带的问题，正在进行中的首都经济圈规划，至少应当拿出在京津冀地区内进行基于市场原则的新的利益协调机制的设计。

基于补偿、基于脱贫的考虑，包括张家口在内的贫困带所处地区，从地方政府官员到老百姓，都一度表达了通过行政划拨的方式来享受到与边界地区北京一方同等的福利和生活水平，以实现脱贫。而且，在这里地区的历史变迁中，确实也伴随着相关地区因为划拨北京而一夜之间脱贫。

顺着这一逻辑延伸下去，在河北民间甚至提出了分拆河北省，将河北环首都地区的贫困地区直接划归北京的方案。这并非是由毫不照顾区域经济发展规律的拍脑袋决定，而是立足于困扰河北省省域经济发展中最为严峻的现实之一：“河北省的悲剧就在于没有中心、不成体系”。

当然，这样的方案短期内无法被接纳，但这样一种表达是需要正视的。

谁来补偿河北作出的贡献。从谁受益、谁补偿的角度讲，北京对河北，尤其是张家口和承德地区应承担更多的补偿责任。

第二章

廊坊：十年一觉繁华梦

如果说以张家口、承德地区为代表的环首都贫困带因其自然条件恶劣而发展受限的话，那么地处平原且紧邻北京的廊坊条件要好得多，也为众多河北人寄予厚望，甚至引起北京的觊觎之意。但发展路径选择的失误，使廊坊沦为圈地狂欢中的输家，繁荣只不过是南柯一梦。

谁的燕郊？

置身燕郊，房地产广告从公交站牌、路灯杆、建筑外墙、楼顶广告架扑面而来，甚至要比街上的行人多得多。

很多人误以为这个河北省廊坊市三河下属的地方隶属北京——人们有足够理由相信这一点，因为这里距北京是如此之近，到天安门也只不过是区区30公里。也许房地产商倒是乐意人们这么想。

在这个与北京通州一河之隔的地方，经常流传着一个不同版本的故事——北京要把燕郊合并过去。不过，迄今为止，这里与北京最大程度上的统一也就是电话区号相同而已，燕郊还是属于三河市、廊坊市以及河北省，与北京的行政区划清晰而明确。但是，人们还是纷纷选择在这里买房，不是燕郊，就是香河、大厂。

衔接京津的廊坊，被冠以“京津后花园”的名号，经济学家连连称赞其区位优势之独特，廊坊亦毫不掩饰其期望与北京建立更亲密的关系、承接北京产业转移的雄心。处于京津两个超大型城市之间，廊坊应该是大树底下好乘凉。然而，残酷的事实无情地击碎了人们一厢情愿的想象：廊坊反而是“大树底下不长草”！

在北京房价节节攀升的同时，紧邻北京东部的廊坊北三县——三河市、大厂回族自治县和香河县的土地不断升值，南边的廊坊市区和固安县也不例外。这使房地产经济成为廊坊官员的“杰作”，疯狂圈地之后，廊坊空余悲情。

香河圈地风波

2010年北京市“两会”上，“CBD东扩”和“南城计划”高调出炉，环绕京东、京南的廊坊，早已成为房地产商的投资乐土。

北京的公交通往廊坊各地——不过，河北的公交并不享有同等的权利。从国贸出发，不堵车的话——虽然这是小概率事件，半个多小时就可以到达燕郊、大厂；到香河也只不过要一个小时；到廊坊市区，则有高铁、动车，二三十分钟的车程而已。

便利的交通使得承受不了北京高房价的人们，纷纷选择在廊坊买房。大厂每平方米几千元的房价，在北京连想都不敢想。

在燕郊靠近北京的地方，道路两旁大量楼盘拔地而起，有的楼盘已经开发了四五期；在香河，新华大街西口往西，路两旁全是新建的住宅和商铺；靠近王止务村附近，正在施工的建筑工地，烟尘随风侵袭，尚未开工的地方也有围墙圈起大片大片土地，庄稼的已颇为罕见。可以想象，在不久的将来，“种房子”将彻底取代种庄稼。

不过，火热的房地产开发出现了令人担忧的势头，违法违规圈地事件不断涌现在廊坊各地。

2011年5月，香河一场圈地风波导致香河县长和香河县国土资源局局长双双落马，一名副县长被行政记大过处分，其他6名责任人遭党纪政纪处分或免职处理。时任香河县常务副县长的凌少奎承认，香河县违规、违法占用土地4000多亩。

香河县淑阳镇宋止务村一位老人透露，该村原本人均有9分土地，但现在已经全部“卖光”。根据以租代征的卖地协议，土地租赁期为70年，但是拿到手的只有头20年的钱，每亩地13万元，但政府转手卖给开发商起码上百万元。这使村民对此颇为不忿。

如果不考虑其他因素，仅按每亩地13万元征收价格和100万元转手价格计算，香河县官方承认的4000亩违法违规占用土地中间的差价就是39.87亿元！而2010年香河县的全部财政收入也只不过为13.06亿元。差价相当于全年财政收入的3倍！

香河圈地风波在廊坊非法圈地事件中还不算最震撼的。早在2004年审计署公布的调查结果中，廊坊市东方大学城项目非法圈占北京市和廊坊市5个行政村的农民集体土地10636亩，其中基本农田874亩，其他耕地8622亩。这些被占土地的6640亩被用于违规建设拥有5个标准场地的东方大学城高尔夫球场。此外，这些教育用地还被用于建设商品房。

当地分析人士认为，东方大学城事件更为深远的影响是，它大大伤害了外商的投资热情和对政府办事能力的信心，对于廊坊的长远发展和开拓罩上了一层浓重的阴影。

即便如此，廊坊对于房地产的热情依然不减。2009年全国“两会”期间，廊坊市长王爱民语出惊人——“房地产是好的投资项目，房地产商来我市投资，赚了算他的，赔了算我们的”。

然而，香河圈地风波最终不仅使得开发商赔了——很多开发项目不得不停工甚至拆掉，也使当地政府赔了——自县长以下，9名官员被处理。当然，最大的输家是土地被占的当地百姓。

对于廊坊的城市发展来说，盲目圈地卖地不仅带来了惨痛教训，亦使其经济发展模式饱受争议。

又一个“睡城”？

紧邻北京的区位优势，使得廊坊的土地资源随着北京的房价高涨而升值，房地产投资自然成为廊坊各地发展的最大动力。就在河北省关于环首都绿色经济圈的规划中，房地产开发仍是环首都地区的一大定位，河北省“十二五”规划纲要中就提出把环首都地区打造成为舒适宜人的宜居生活圈。

对于这种依赖房地产的发展模式，专家们存在争议。

“环京津地区搞城市化，基础设施得建设起来，可这钱从哪来呢？要通过土地的低成本来吸引外部资本进来以后再搞加工业。”中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员、中国城市学会副会长牛凤瑞认为，土地的低成本要利用房地产去买单，政府用来优化投资环境欠下的债需要房地产来补，否则地方政府出不了这个力。

在河北省社会科学院财贸经济研究所所长颜廷标看来，依赖土地财政不见得是这一地区独有的东西，全国都有这问题。“只要是吸引投资的地方基本都是这种模式，虽然这种模式不可取，但是高等要素往发展较慢的地方流动也就是靠提供土地成本低来吸引，而且这是环首都的优势，不靠这个还能靠什么。”

诚然，土地财政的发展模式不只是存在于廊坊，而是一个全国性的现象。

在当前的财税体制下，地方政府要出政绩就得提高GDP，这就得

不断招商引资，引进尽可能多的项目，但是投资环境的改善需要财政投入，为了吸引资金项目不得不压低土地成本，而为了弥补财政上的投入和亏空，政府不得不依赖土地财政。

在经济越不发达的地区这些投入的力度越大才能吸引来投资，尤其是处于北京、天津两座超大城市夹缝中的廊坊，需要更多的财政投入来改善投资环境，加强竞争力。不发达的地区，无疑房地产将是政府最主要的财政收入来源，由此地方经济发展陷入对土地财政的路径依赖。

“发展房地产是地方政府拉动投资的手段，但是一个城市的发展关键要看能不能运营好通过发展房地产筹集的资金，从而投资在基础设施建设和公共服务上，最终吸引产业落户。”中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员、《房地产蓝皮书》副主编李恩平认为，单纯靠房地产拉动北京周边这些卫星城的发展是不现实的，也不可能成功。地方政府不把土地财政收入用于提高产业培育和产业吸引的条件而是挥霍掉，城市的发展永远不会有前途。

而在廊坊的燕郊、香河发展房地产开发的问题上，有一种现象也颇受诟病，那就是在北京工作的人在这些地方买房更多的是把这里当做晚上回来休息的“睡城”，即使是在北京市内，比如通州这样的地方也摆脱不了这种困境。

不过，牛凤瑞的观点是，只有先有人，才有服务业的发展，不可能先把商业建起来，再等着人进来。只有先成为“睡城”，将来才有可能成为一个真正的城市，这需要一个过程，现在通州的“睡城”现象已经不严重了。

耀眼光环下的“灯下黑”

廊坊显然不满足于当北京的睡城，更不满足于仅向北京提供服务。在河北省“十二五”发展规划纲要中就提出环首都绿色经济圈的规划，把以廊坊为主的环首都地区优势真正挖掘出来。

但是，环首都发展战略早已谈了二十几年，京津冀一体化也谈了很久，至今都没有实质的进展，这让外界对此颇为困惑，而熟悉内情的人都知道事情远没有想象的那么简单。

从河北与北京的历史渊源来看，很多河北人认为北京和天津本属于河北省，清朝时期都是直隶省辖区。河北省社会科学院原副院长杨连云认为，北京、天津从河北区域内挖出去成为两个特大城市后，把河北割裂得支离破碎，从石家庄到承德、张家口还得路过北京，如果辽宁把沈阳、大连，山东把青岛、济南，广东把广州、深圳挖出去，这些地方肯定不如河北，不管是GDP还是财政收入都会减少一半左右。

随着北京城市的扩张，不断吞并河北省很多地方，这也许能说明为什么在燕郊经常流传北京会把这块地方要过去的传言。民建河北省省委副主委、河北省政府参事、石家庄市政协副主席武义青证实了这一点，“北京周边的一些县过去是河北的，但是北京发展空间不够大，都划给北京了”。

1949年，河北省设立通县专区，辖通县、蓟县、三河、香河、平

谷、顺义、密云、怀柔、昌平、大兴、宛平、良乡、房山13县，这是一个后来被北京逐渐吞掉的地区。到1958年，不足十年的时间，通县专区下辖的县不断并入北京，最终撤销建制，只有蓟县、三河、香河和后来成立的大厂县以及并入的固安县重新被划归河北。

更让河北人耿耿于怀的是，北京、天津不断把河北的资金、项目、人才吸走，在自己壮大的同时导致周边河北各地发展的缓慢。河北省社会科学院原副院长杨连云说人们管这种现象叫“灯下黑”，从区域经济学上讲也就是“虹吸效应”。

对于这种现象，河北人有个形象的比喻叫双黄蛋，一个蛋里两个黄，蛋黄要成为鸡就要吸收蛋清的营养，等这两只小鸡孵出来之后，蛋也就成了空壳，而河北就是这个双黄蛋。

“有些专家说河北靠着京津发展还这么落后，我认为正因为河北靠着京津才发展落后。比如一个跨国公司来投资，考察过后当然会首先投资北京、天津，不会投资河北。什么时候京津到了扩散辐射阶段，什么时候河北才能发展起来。”杨连云说。

就在河北制定环首都绿色经济圈规划上，似乎也出现了北京的影子。当初河北省提出的是环首都经济圈概念，而北京市的领导知道后，与河北省领导通了电话，建议加上“绿色”二字，于是就成为环首都绿色经济圈。不过，河北省环首都绿色经济圈建设领导小组办公室常务副主任王纪平对此予以否认，“这是我们自己加的，并非有外来因素”。

有专家认为，河北省急于推进环首都战略，是因为北京方面一直对首都经济圈的概念不冷不淡。中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员、中国城市学会副会长牛凤瑞说，虽然河北省急着改变环首都地区的面貌，但是北京却是任凭风浪起，稳坐钓鱼船。因为它在这一区域处于主导地位。

对此牛凤瑞深有感受，20世纪80年代初期，当时还在河北省作研究的他为了做市场规划而去北京搞调研，“北京人说了，我需要什么产品就打开城门，不需要的时候就关闭城门，一种居高临下、天子脚下的风范”。而当时规划的内容就是河北省的农业产品能不能满足天津和北京的供给，要建多少个基地才能满足供给。

廊坊没有共识

2004年，京津冀有关城市的负责人在廊坊市召开第一次碰头会，在京津冀一体化事项上达成了“廊坊共识”。然而，这个共识并没有掩盖各方的分歧。

就拿京津冀合作最顺畅的公共设施建设来说，也难免存在龃龉。夹在北京和天津之间的廊坊，对于三方之间的利益博弈感受最深。京津城际铁路在规划和修建过程中，北京、天津不顾河北一再要求，最终没有在廊坊设站。河北人对此很不满意，质疑这规划为什么不征求河北意见，在廊坊设一站停两分钟有什么关系。

而最近传出消息被暂时搁置的首都第二机场项目，其背后也有着北京和河北方面的角力。原计划于2011年年底动工修建的这个新机场将建在北京大兴区和廊坊固安县的交界处，一期工程设计旅客吞吐量约4000万人次。

有专家就透露说，河北对这个方案有意见，因为规划将航站楼都放在大兴一侧，留给固安的只是飞机跑道。虽然这对固安发展空港工业是一个利好，但是，航站楼放在大兴意味着所有商业活动都在北京一边，这涉及地方税收利益问题。

其实，这个机场的选址过程一直牵动着京津冀三方的利益，规划本来选定三个地方——北京大兴、河北固安、天津武清，后来排除了天津，但是遭遇暂时搁置又给这个项目增加了变数。

就在7年前达成“廊坊共识”之后，京津冀都市圈规划开始研究编制，但是直到现在这个规划还没面世。河北省一位专家谈到这个问题时颇为感慨：“本来国家发改委要在‘十一五’期间拿出都市圈发展规划，结果到‘十一五’末也没能拿出来，到现在也就不提了。”

上述专家认为，这个规划最大的阻力在于功能定位和项目分配上，“北京、天津、河北各自的定位是什么、搞哪些项目，这牵涉到利益问题，因为功能定位确定以后一些事情能办，一些事情就不能办了”。

按照国家发改委的规划，北京的功能定位是发展高科技产业，天津是高端制造业，河北是能源、原材料。但是河北不同意，河北百姓和干部认为这就好比是一家人，老大老老实实种地，供老二、老三上大学成才，到头来吃亏的是自己，所以这个定位不行。

这个规划更大的问题在于没有落实到项目上，国家发改委作为规划部门应该在规划中确定五年内都上什么项目，哪些项目放在哪里，而离开项目，这样的规划就和专家理论上的论证没有什么区别。

河北社科院财贸经济所所长颜廷标认为，这说到底还是大区域下多个利益主体如何协调的事。在当前行政分割的情况下，存在阻碍一体化的因素，企业不能像在市场条件下来去自由，在这种情况下，只能寄希望于更高层来规划协调。

“国外大城市周边都是有发展潜力的，比如首尔、洛杉矶等。”颜廷标感慨道，这件事不是一个省能左右的。

廊坊的机会

虽然在与北京的接触、合作中往往因为利益问题而发生冲突，但是廊坊作为环首都的前沿地区，一直寻找各种机会与北京对接，甚至是主动融入北京。

随着北京城市不断膨胀，城市扩张给廊坊带来了机会。

北京提出的CBD东扩和南城发展计划，拉近了廊坊与北京之间的距离。在东边，廊坊的北三县三河市、大厂县、香河县成为CBD东扩的受益者，而南扩的脚步也给正南方的固安县带来机会。

河北省社会科学院原副院长杨连云认为，北京受城区面积的限制，面积不到1.7万平方公里，而且一半是山区，平原的土地越来越紧张，迟早要向外扩散。2002年北京申办奥运会成功之后，为了向世界展示新形象，提出绿色奥运的口号，主动将一些高耗能、高污染的工业企业项目开始向外扩散。

随着北京市人口的不断膨胀，大城市病越来越严重，不得不开始向外分散城市功能。2009年年底，北京市实际常住人口早已达到1972万人，提前10年突破城市总体规划确定的2020年1800万人的控制目标。

北京的人口密度过大，特别是二、三环内居住人口太密集，功能区也太密集，导致大城市病加剧。很多专家都提出，要解决大城市病问题，解决交通成本和环境成本制约，出路就是把二、三环内的功能

转移出去。而前些年北京修四环、五环，但是交通问题没解决，越往外“摊大饼”交通越堵，因为大家在路上的时间都增加了。

虽然从20世纪90年代起，北京实施“退二进三”、“退三进四”、“退四进五”等战略将工业项目迁到远郊，但是商业中心、机关都还在市区，城市功能没有转出去。而从CBD东扩、南城计划开始，城市建设的思路转向疏散二环以内过于密集的功能区。

在北京提出建设世界城市之后，这样的发展思路更为明确，而世界上公认的三座世界城市伦敦、纽约、东京，都是卫星城的发展模式，这意味着廊坊的机会到了。

“所以环首都经济圈就适应了北京要向外扩散功能的机遇。”从筹办奥运会开始，北京已经逐渐步入扩散辐射的阶段，而廊坊等环首都地区提出的对接北京战略也将发挥功效。

河北省环首都办常务副主任王纪平也持相同观点，他认为现在北京建设世界城市，已经进入向外扩散辐射的阶段了。“单纯靠北京难以解决很多问题，道路交通、空间、人口压力很大，而一些科技成果的转化需要一些低成本的地区来帮助实现。”

在北京功能向外扩散的过程中，廊坊具有“北京的区位、河北的成本”，而且随着交通设施不断对接、完善，北京与廊坊之间的交通更加便利。从北京到燕郊，坐公交车只需半个小时就能到，而且除了之前开通的930线路，还有从811到818八条不同线路的公交车，乘车非常方便。而到廊坊市区除了公交车还有动车、高铁，尤其是京沪高铁线路开通之后，从北京南站到廊坊只需要二十几分钟就能到，可以说廊坊市已经处于北京的半小时经济圈内。

在廊坊市2011年工作重点中，围绕首都新机场和京沪高铁带来的机遇将开展新一轮城市总体规划修编，其中就包括建设廊北新区以对接北京的设想。

困境依然

虽然北京城市向东、南的扩张以及发展卫星城的思路给廊坊带来了前所未有的机遇，但是要对接北京、融入北京，廊坊以及其他环北京地区都得承受更大的代价，不得不在资源、产业等方面作出让步和妥协。

北京的虹吸效应不仅将资金、项目、人才都吸走了，就连环首都地区的很多资源也都因为要服务首都的关系而拱手让给北京。

原本流经廊坊市的永定河早已断流多年，原先的河滩现在都成了开发区。河北省一位专家告诉记者，为了保证北京水资源供应而修建官厅水库，永定河的水都被截住了，清朝时最担心永定河，因为发大水就会淹了北京城，现在还嫌水不够。修了水库之后，廊坊这边就主要靠地下水了，地表水很少。

因为超采地下水，华北平原形成了世界上最大的漏斗区。在廊坊，由于地表水资源匮乏，这座城市几乎全靠开采地下水来满足水资源供给，人均水资源占有量仅为200立方米，是全国平均水平的9.3%。由于地下水水位不断下降，在廊坊市区和大城县形成了两个深层地下水漏斗区。

国务院参事、清华大学区域与城市发展研究中心主任施祖麟表示，廊坊市的发展首先将面临水资源短缺问题。虽然北京人均水资源占有量和廊坊差不多，但是北京市可以从河北省调水，而且南水北调

工程竣工后也可以解决北京水资源短缺的问题。

河北省社科院原副院长杨连云也对此颇为忧虑，“廊坊将来发展水是一个大问题，工业用水太大，靠地下水不行”。

不过，比起上游来说，廊坊已算幸运的。在张家口、承德这些北京水源涵养地，农业发展受到限制，一些地方不得不进行水改旱，由种水稻改种玉米，就是为了节水。而工业项目受到的限制更为严格，好多工业项目都不能上，尤其是污染企业都不能上。北京奥运会前张家口下马了几百家企业，宣化造纸厂、化肥厂以及怀来农药厂等规模较大的工厂也纷纷下马。

北京市和环保部到河北搞联合调查，污染水资源的工业项目就得下马，河北省就只能执行。对此，河北省一位专家颇为愤愤不平，他认为河北一直处在比较被动的地位，话语权比不了北京、天津，北京是“挟天子以令诸侯”，动不动就打中央的旗号，中央机关在北京，你把水资源污染了还了得。

无疑，河北省提出环首都绿色经济圈也是从现实出发，虽然“绿色”二字会使得环首都地区在产业方面受到一些限制，但这样的定位既符合中央的科学发展观，又能保障首都生态安全，同时也可以发展河北。这对廊坊来说尤为重要，因为缺水就不能上马高耗水、高耗能的项目。而在投资环境较好的燕郊，已经不愁项目，而是对引进的企业设置门槛，将土地更多地留给高端项目。

虽然北京市已经向外辐射扩散，但在承接北京产业转移方面，廊坊还是处处受制。“北京市要是迁出一个厂得市委常委会、市政府常务办公会研究通过，市长签字后才能迁走。”河北省社科院原副院长杨连云认为，这是财税体制改革后分灶吃饭造成的，谁的税源多谁就留成多。这虽然调动了地方官员抓项目、招商引资的积极性，但也导致了地区之间的恶性竞争。

而这也是廊坊各地卖地现象背后的一个原因，土地财政收入主要归地方支配，因此地方政府对此非常积极。根据有关专家推断，香河、固安等地的土地财政占到地方财政收入的一半以上。

这位专家认为，这也是无奈之举。因为对于地方来说，特别是县一级的地方政府，得有钱干实事，比如修一盏路灯、一条马路、一个养老院，或者小区改造都需要公共财政，钱从哪来，只能靠卖地。而真正负责任的地方政府应该通过房地产开发建设好基础设施，改善投资环境，从而形成良性循环。

【点评】

廊坊：畸形发展的牺牲品

叶一剑

一直以来，在对廊坊的公开表述中，最为流行的就是基于其地理优势的表述：位于京津两大城市之间，被誉为“京津走廊上的明珠”。这个地理位置使得廊坊理所当然地处于京津两个中国一线都市的产业和文化辐射半径之内，随着这一地区区域和城市经济的发展，这一地区很自然地被认为会迎来承载两地产业转移和经济要素外溢的绝佳机遇期，这也是对廊坊的经济和城市发展未来表示乐观的重要依据之一。

廊坊也一直是河北省省域经济发展的重要的战略规划支点之一，是该省环首都经济圈发展规划中最被期待的明星城市。

可实际上，廊坊被赋予的这一基于区域经济理论上的繁荣想象，一直没有到来，其经济发展中的地缘和地理优势一直未能兑现。

不仅如此，在20世纪90年代中期以来，以房地产经济为代表的土地经济尽管在全国城市发展故事中普遍上演，但靠近京津的地理和地缘优势使得廊坊的房地产经济中具有更大的想象空间。于是，这里开

始了比其他地方更激进的土地和房地产狂欢。而这种狂欢，也在失控中严重透支了这个城市的政府诚信和城市声誉。这也使得，在产业承接和发展依然未能摆脱京津两地灯下黑的局限时，这个城市的工业化和城市化之间的断裂越发明显，并对这个城市的健康、可持续的发展产生影响，城市悲情尽显。

“廊坊悲情”的根源在于：当前，行政权力对资源的配置依然发挥着至关重要的作用，优势资源的分布和流转过程在很多时候体现为在权力中心集中或向着权力中心集中；当廊坊建基于市场化的方式作出乐观的预期后，最终发现这只不过是自己的一厢情愿，最终成为一场畸形产业选择的牺牲品。

这也已经成为影响资源在区域和地理空间进行配置的一条或隐或现的逻辑，且是核心的逻辑——尽管这种流动和分布态势的形成，一方面可能是由行政权力主动调配而形成的，另一方面也可能是资源掌控者在趋利本性的驱动下主动向权力中心靠近而形成的。

所以，或许可以这样提醒廊坊：更应该在工业化、城市化的协调发展中寻找一条基于区域内自循环的区域和城市经济发展之路，并为城市平等参与大区域竞合赢得更多筹码，摆脱长久以来对京津依赖的迷思，走一条廊坊和河北省自己的路，一直到区域经济发展中市场对优势资源的配置真正占据主导地位为止。在当下阶段，不要继续对书本上的经济地理学理论抱有幻想，而是要正视真正主导中国区域经济发展的那条或隐或现的逻辑。

这，才是廊坊的方向。

第三章

天津百年沉浮

比起河北，天津人的心情同样好不到哪里去。

这座历史上曾经一度跃居北方第一城的近代化城市，在新中国成立后与北京此消彼长，长期存在于北京的阴影之下，京津暗战、京津对立一时无双。

这一悲剧的基因早已埋下：天津，自其诞生开始，就始终不曾摆脱北京因素，或者说是政治因素，无论其兴盛还是衰落，似乎都身不由己。

天津沉浮

“地当九河津要，路通七省舟车”的天津，东接渤海，南北控遏京杭大运河。“河海通津”的便利，使其在中国历史上繁荣显赫一时：金元以来，依托粮食运输与南北贸易，迅速崛起为“蓟北繁华第一城”；在清末中西对抗交流的“千年未有之大变局”中，成为东西激荡的前沿、中国近代化的先行之地，并一跃超过北京，成为北方经济中心，与南方的上海并驾齐驱、交相辉映。

但因港而兴的天津从来都不是一个单纯的经济之城，其经济的兴衰沉浮，总是与其在中国乃至全球政经格局中扮演的政治角色如影随形，城市变迁的非经济因素总是若隐若现：辽金以来，五朝定都北京，天津作为首都门户的角色，使其与北京“一荣俱荣”，繁华之名远播四方；而1949年之后，中央政府对天津发展定位迭经变迁，客观上使天津一蹶不振长达半个世纪之久，其在本世纪之初以来的城市大势岌岌可危，以致天津民间一度传出“要将天津变成县”的讥讽与焦虑。

但自2006年中央政府将其定位为北方经济中心之后，天津得以重得国家政经大势之眷顾，在年均增长30%以上的固定资产投资的强力刺激下，迅速崛起。而且，2011年5月中央政府正式批准天津北方国际航运中心核心区建设方案，以此为标志，天津可谓又重新回归其世界港口城市之本色，在中国乃至全球城市格局，可谓完成一个超过百年跨度的港城兴衰轮回。

2008年下半年以来，全球经济又开始新一轮的周期性调整，而2012年，更是包括中国在内的全球政经发展新周期关键性转折时刻，很多关键性项目投资和发展规划都将今年作为实施节点的天津，能够在多大程度上延续本轮繁荣？

百年天津，没有没有终点的衰落，更期待能有一个可持续的繁荣。

政治中心北移与天津港兴

时值隆冬，穿津城而过的海河，水冻冰封。即使盛夏七月，海河亦波澜不惊。自1984年天津在海河下游兴建二道闸以后，海河天津段彻底成为一座水库，失去通航功能。如今，徜徉海河两岸，丝毫看不出这里曾帆樯林立、船来舟往；但睽诸天津历史，海河上的港口却是这座城市跌宕起伏命运的起点。

地处海河“九河下梢”的天津，上可通过海河支流永定河、子牙河、大清河上溯华北各地，下可沿海河干流直达渤海湾，使其在汉唐时代就曾成为军粮转运码头。元代以后，贯通中国南北的交通大动脉京杭大运河汇聚于此，更使其坐拥“河海通津”之便，并且是大运河北段唯一一个依河傍海的城市。



天津蓟县地处京津冀交界处，这里的盘山风景区，有山有水有历史古迹，已成为三地居民都很喜欢的郊游之地

不过，单单“河海通津”的“地利”，尚不足以支撑天津的勃兴。汉唐时天津码头的昙花一现即是证明。在历史研究者看来，真正造就天津“晓日三岔口，连樯集万艘”繁华景象的，与唐末以后中国的政治中心北移与经济中心南移这一中国政经格局在地理上的变迁密切相关。

中国自辽金以后，历朝历代都将北京作为首都。中国的政治中心，遂由过去黄河流域的关中、中原地区，北移到华北平原北部边缘。

“北京作为国都，可以控制华北地区，可以稳定整个少数民族动乱造成的中国社会不稳定。”天津历史学者罗澍伟指出，自战国以后，北方少数民族一直是中国安全的主要威胁，到宋代，经济发展达到相当高度，“四大发明”有其三，但政治上先是宋辽对立，再是宋金对立、宋元对立，最终还是亡在来自北方的漠北蒙古手里。“所以，金元以后，中国政治形势发生了非常大的变化：以前在黄河流域，甚至是长江流域都可以从经济上来控制中国，但唐宋以后不一样了，哪个政权都必须掌握华北地区、掌握华北地区的中心，才能保持全国的稳定。换句话说，只有保证了北方地区的稳定才能保证全国的稳定。”罗澍伟说。

与政治中心北移形成鲜明对照的是，唐末以后，中国的经济中心开始从中原地区逐渐南移到长江流域。于是，作为北方最大消费城市的京师，不可避免地需要仰赖南方的粮食供应，南粮北运由此绵延数百年，天津也得以借粮运之利，长盛不衰。

本来，天津只是个粮食中转站：南粮北运，无论是沿运河北上抑或是走海路，天津都是必经之地，且必须在此换船。货物集散使天津

城北、城东三岔口、直沽码头一带，成为天津最繁华的地方：商店、银号、会馆，尽皆云集于此。天津傍河筑港、临港兴城的格局由此奠定。

“中国城市的发展不像西方是以商业兴起的；中国，政治是形成城市第一位的因素，从一开始就是这样。”天津社科院历史所所长张利民指出，天津虽然是以港口兴，但还有个政治依托，“没有政治依托，天津也兴盛不起来”。

这种政治依托在1860年开埠以后的天津近代城市发展中更是被体现得淋漓尽致。

中外政治博弈与天津开埠

尽管长期从事华北商品经济发展研究的南开大学历史系教授许檀断定，“到清代中叶，天津已成为华北最大的商业中心和港口城市了”。但其时，无论是城市人口规模还是经济影响力，天津都难以望京师之项背。

为天津超越北京提供契机的是开埠，而天津开埠本身即是一场中外政治博弈的结果。

第二次鸦片战争之后，英国人在订立《北京条约》的过程中，强烈要求增开天津为商埠。这一条款之前在英国议会中经过了激烈地辩论：有人建议开秦皇岛为商埠，而不是天津。英国政府最终的选择是天津。

“英国选择开天津为商埠而不是秦皇岛，我想主要还是政治上的考虑。”天津史学者罗澍伟说，“因为天津离清王朝的管理中心非常近，可以很方便地影响清朝中央政府。”

在罗澍伟看来，天津租界多达9国之多，亦反映了天津政治上的特殊性——这反映了各国都想直接、独立地影响中国中央政府。

伴随着天津开埠通商，鸦片、洋货进口大增，停靠于港阔水深的紫竹林码头的洋行轮船日益多过停靠三岔口的帆船，天津港口重心从繁盛了数百年的三岔口，下移至租界里的紫竹林港区。紫竹林一带，也逐渐形成码头、仓库、洋行、银行、住宅区依次分布的格局。至

今，从解放桥沿解放北路南行，还可依稀看出这种格局的残存。

“毫无疑问，租界本身就是列强侵略中国的产物。以租界为依托，列强垄断、控制着天津的对外贸易，保持海关，操纵金融市场。”天津师范大学历史系教授尚克强说，“但是，历史的发展往往不是沿着一条直线前进。”

“租界无形中把西方近代城市建设的理念和成果引进了天津。”尚克强认为。

张利民则注意到租界对中国的公共卫生、公共意识的促进。“中国以前都是自扫门前雪，没有公共意识、没有公共厕所，走路也不分左右。”

天津由此成为中国接触现代文明的窗口。“西方事务来到中国以后，在别处不太容易引起注意，来到天津以后，就非常有影响。”罗澍伟认为，“一般人注意没用，如果是引起中国最高级官员的注意，就会产生很大影响。”

洋务政治红利与北方经济中心

李鸿章即是被天津洋务所吸引的清廷最高级官员之一，并在洋务的刺激下一改拒斥态度转而推动了中国声势浩大、影响深远的洋务运动。

自1870年出任直隶总督兼北洋大臣坐镇天津后的25年间，李鸿章办工厂、兴学堂、建水师，将“洋务运动”开展得如火如荼。在其支持下，中国最早的电报电话，最早的邮政邮票，最早运营的铁路，最早的现代高等学堂，相继在天津诞生，使天津成为“引风气之先”的洋务重镇。



天津意式风情区内的雕塑，当年殖民者在天津留下的建筑和规划遗产，经过整修，如今已经成为天津著名的旅游景点和商业街

嗣后的直隶总督袁世凯亦悉心经营天津，不仅在天津率先建立了中国现代的警察制度、检察厅、审判厅，更大兴“北洋实业”，建立了铁厂、北洋造币厂、陈列所等一批近代工商业和职业学堂，将直隶打造成了清末“新政”的“模范省”。

“洋务运动、北洋新政，天津都是试验场，在天津办，实际上是给中央政府看的。”

李鸿章、袁世凯在天津的洋务努力虽然最终未能挽回清廷大厦将倾之势，却使天津城市本身得以迅速崛起，并一跃超过传统的北方中心城市北京，成为新的北方经济中心，乃至当时东北亚最大的工商业城市。



天津意式风情区内露天的餐厅，当年殖民者在天津留下的建筑和规划遗产，经过整修，如今已经成为天津著名的旅游景点和商业街

据1928年天津社会局的调查，在天津的中国城区（不包括租界区），共有中国人开办的工厂2186家，资本总额约3300余万元，其中制盐、碱、棉纱、面粉、火柴等17家大型工厂资本额合计为2900

余万元，占资本总额的93.3%。另外，各国租界内还有中外工厂3000多家。从而共同构筑起天津以轻工业为主的近代工业格局。

与天津相比，在北京较有名的近代企业仅为石景山铁厂和清河制呢厂，其他工业主要是传统的手工艺品制造业，近代工业制成品，如牙膏、香皂、钉子等，则要靠外埠（天津等地）生产供应。

天津城市人口，也从开埠之初的20万人迅速上升至新中国成立以前的195万人，超过传统的北方中心——北京。

同期，天津的港口腹地覆盖“三北”，远至甘、青、新、藏，成为外贸总额仅次于上海的城市。20世纪30年代，天津港的贸易总额占华北地区的60%以上。其中，棉花出口占全国的47%，畜产品出口占全国的60%，面粉进口占全国的1/3以上，均居全国首位，成为当之无愧的北方经济中心。

并且，在当时天津的近代工商企业大多由私人投资，国民政府首都已由北京南迁南京，天津开始向一个经济之城转变。但好景不长，一场历史巨变彻底中断了天津的发展轨迹。

直辖去留与两个“失去的8年”

1949年1月15日，当解放军战士会师金汤桥、欢庆天津解放时，没有人知道天津这座北方最大城市未来的命运会如何。

1951年8月24日，成立不足两年的新中国中央政府决定在天津修建塘沽新港，并成立了以时任交通部长章伯钧为主任委员的“塘沽建港委员会”。这也标志着天津港口的管理权上收中央。同年9月，天津新港工程全面开工。

天津港由此开始了由海河河口港向海口港的大跨越，但天津却并未随之向海，反而离海越来越远。出于安全考虑，国策限制海防城市的工业发展，城市要发展工业，必须刻意与海保持距离。在对外交往方面，中国也关闭了与西方交往的大门，只通过香港一个口和西方世界联系。

“天津最大的优势是沿海优势，但在当时的情况下天津的沿海优势发挥不出来，和内陆城市没多大区别。”天津市政府原副秘书长、政研室主任吴敬华形容那段时间的天津。

被抹去了独立精神的天津，也不再被中央政府认可为北方经济中心、金融中心，而是综合性工业基地。即使如此，等到国家“一五”时期156个重点建设项目名单出炉时，天津也感受到了失落：156个重点建设项目没有一个落户天津！相反，像天津拖拉机厂等很多企业成建制迁到内陆。

对天津来说，更糟糕的是，其政治地位也并不稳固，而是屡经变迁。1958年2月，中央直辖市天津市与河北省合并，天津成为河北省省会，直到1967年1月才又恢复为中央直辖市。

“天津划给河北，作为河北省会有很多损失：首先，按省辖市对待，待遇下降。”吴敬华说，“另外，划给河北后，原来的河北官员和天津官员谁也不服谁。”

在这8年的时间里，天津市不但没有得到什么国家重点项目，反而将原本在天津市的厂矿企业向河北省其他地区分流。

与河北合而复分的8年，被称为天津“失去的8年”，加上唐山地震开启的另一个“失去的8年”，到改革开放之初的1984年，天津曾经作为北方经济中心的气势消失殆尽，满是失落，甚至是苦涩。

就在天津在新中国的政经版图中日渐下滑之时，故都北京在成为新中国首都后又涅槃重生：到改革开放之初，北京的工业门类之齐全、工业占总体经济比重之高，在全国省份中高居第二，仅次于工业大省辽宁。

在京津此消彼长的过程中，不仅天津北方经济中心的龙头地位不再，且由于强调各地区工业自成体系，北京与天津过去的经济相互依赖关系开始变成各自依赖且相互竞争的关系，京津龃龉遂旷日持久，以至于直到今天为止，将天津发展滞后情绪化的归结为“北京阴影”的声音，在天津依然普遍。

旗帜泰达与同期的天津失落

1984年，经历了8年震后沉沦的天津，终于迎来了一个难得的机遇——天津成为首批14个沿海开放城市之一，天津经济技术开发区（简称泰达）成为中国首批国家级开发区。天津的沿海优势得以再次发挥作用。

此前的1979年春天，邓小平作出了在南部沿海建立改革开放特区的重大决策。深圳、珠海、汕头、厦门4个特区成为改革开放的窗口，以深圳为龙头的珠三角地区成为带动中国经济增长的第一极。

1984年1月4日至2月17日，邓小平考察深圳、珠海、厦门3个经济特区，回京后即提出“可以考虑再开放几个点，增加几个港口城市，这些地方不叫特区，但可以实施特区的某些政策”。

由是，中国诞生了第一批14个国家级经济技术开发区，天津名列其中。

当时，天津开发区真正实现“三通一平”的土地不过2平方公里，签约企业也仅有41家，投资总额不足8000万美元，投产企业仅2家，年产值区区3872万元。

但两年之后的1986年8月19日至21日，邓小平在视察天津开发区时，深受鼓舞的老人欣然挥毫题词“开发区大有希望”。（这几乎成为中国开发区发展模式的“圣经”，深刻地影响了中国开发区的发展）并鼓励天津：“你们在港口和城市之间有这么多荒地，这是个很大的优

势，我看你们潜力很大，可以胆子大点，发展快点。”

他还谈道：“对外开放还是要放，不放就不活，不存在收的问题。天津开发区很好嘛，已经创出了牌子，投资环境有所改善，外国人到这里投资就比较放心了。”

日后的泰达果然不负厚望，不仅经济总量多年领跑中国各级开发区，更一度占到天津市经济总量的一半。

但是，泰达辉煌亦难掩当时天津的失落。

彼时的天津，一方面，由于唐山大地震，天津遭遇巨大破坏，但震后援建力量集中于唐山，而导致天津市的发展严重滞后；另一方面，中国处在改革开放初期，市场规律发挥作用的前夜，整个国民经济的转型，让国营企业比重极高的天津，也开始步履蹒跚。

“这时天津成了很难受的一个城市，一方面国家计划调拨、销售不灵了，当时棉花调拨，别的地方不给你，猪肉也是，只好拿工业品去换；另一方面市场又不健全，天津生产的是小排量汽车，但100多个地方下红头文件，只能买本省市生产的汽车，这不是市场经济，而是一种‘割据经济’。在经济形态过渡、两种经济都不健全的情况下，天津受的影响很大。”原天津市政府副秘书长、政研室主任吴敬华回忆道，“在这种情况下，天津的发展很慢，甚至不如山东、河北这些既有资源又有生产能力的地方。”

这样的尴尬结果便是，作为直辖市的天津，在1979～1986年，年均经济增长只有6.5%，远低于全国9.5%的平均水平，甚至没有完成国民经济发展的第八个“五年规划”，尽管皮黔生牵头的开发区几乎成了天津经济的唯一亮点所在（这位颇有争议的泰达掌门人，因其治下的泰达和滨海新区的发展，曾在天津政坛迅速崛起，如今已锒铛入狱，饮恨津门）。

当然，天津并非没想过要改变局面。改革开放之初，天津就曾向

中央提出，希望能够获得深圳特区那样的优惠政策和开发开放地位。但天津的这一要求最终未能如愿。失去这次机遇后，天津改革开放的步伐落后了好几年。1986年之后的天津，仍然延续着旧有的经济增长轨道缓缓前行，逐渐为后来居上者超过，直到1994年滨海新区成立。

而这8年，是中国东部发展最快的时期。

同是1986年，天津2000公里之外的深圳，正创造着深圳神话，每年的经济增长率超过30%，几乎是天津的5倍；1500公里之外的温州，农民采购员们正在忙着组织向全国贩销服装、皮鞋，努力完成第一笔原始积累。

此外，同是1986年，1000公里之外的汉城，正忙碌地准备着奥运会，这个在20世纪30年代远不如天津的韩国首都，即将完成基本现代化；2000公里之外的东京，则处于日本经济神话的最高峰。东北亚的竞争对手，早已把曾是东北亚最大工商城市的天津甩在了后面……

滨海新区往事

进入90年代，中国开启了上海浦东开发开放的大幕。随着陆家嘴金融贸易区、金桥出口加工区、外高桥保税区的建立，浦东作为长江三角洲的龙头迅速崛起，并带动整个长江中下游流域一起腾飞。从深圳到浦东，改革开放从南往北稳步推进。

“深圳速度”、“浦东变化”让天津人开始思考新的发展方向。对滨海新区关注的最初想法就来自天津工业重心东移。

邓小平1986年视察的鼓励，以及改革开放前在城区布局大量工厂与市区居民居住、生活、交通、商业等产生的冲突，80年代中期主政天津的李瑞环，给天津定下了“一根扁担挑两头”的城市格局：将城市中的工厂企业迁到滨海地区（塘沽附近），以海河为轴的“扁担”“挑”起中心城区与滨海地区，中心城区重点是居住、生活、商业、文化功能，滨海地区主要是工业和港口功能。

1993年年底，天津开发区已具有一定规模，而天津东部汉沽、塘沽和大港一带，本身就有一些民族工业基础，加上天津港和保税区的物流优势，这一地区遂成为天津新的工业中心。

1994年元旦，时任天津市市长的张立昌第一次面对天津市民发表新年祝词，提出所谓“三五八十”四大目标。其中最为亮眼的就是“十”，即用10年左右的时间，基本建成滨海新区，使其GDP达到天津的40%，外贸达到天津的50%。

据天津滨海新区一些官员的回忆，滨海新区成立后，天津曾希望中央能让滨海新区也享受浦东新区的政策与待遇，无论是政府还是民间，呼声都比较高。但这个目标始终没有实现。而天津的政策要求两度受挫，也使“缺政策”成为在天津颇有“市场”的一种对发展滞后的原因总结。

而这一时期（1999年）中央对天津的城市定位——我国北方重要的经济中心亦令天津方面不爽。“所谓重要的经济中心，就是不止一个中心。”天津市社科院历史所所长张利民说。

当然，虽然两次受挫、虽然没有为滨海新区争取到名分，但无论是天津政府、民间还是学界，都希望天津滨海新区最终能进入国家决策视野。而这种意识随着天津滨海新区自身的发展壮大不断增强。

从1997年开始，滨海新区管委会主编每年的“发展报告”，几乎都有“滨海新区与浦东新区经济发展比较”的部分。个中目的，不言自明。

“在天津，几乎有一个惯例，中央哪个重要领导到天津来视察工作，市里总会请他们到滨海新区看看。”原天津滨海新区管委会政研室副主任邢春生回忆道。

也因此，当2006年中央政府最终批准天津滨海新区为综合配套改革试验区时，一些天津官员只是淡淡地评论说，中央只不过是承认了滨海的既成事实，“给了个名分”。

从市长戴相龙到总理温家宝

在天津向中央苦要政策而不可得的时候，北京依托首都优势，一步步成长为北方乃至中国的经济中心。

2003年，“京官”出身的原央行行长戴相龙出任天津市长，开始考虑利用北京的政治优势发展天津。在其上任市长不久后的一次与市政府参事座谈会上，戴相龙明确表示，天津如果要发展，唯一的办法是缩短和北京的距离——无论以后怎么走，铁路、公路也好，天津到北京不超过半小时。为此，其上任后的第一大手笔，便是启动京津城铁建设，并提出把天津机场作为北京的备用机场。

“他能从北京和天津的关系悟出互补发展，很不容易，过去领导很忌讳的。”天津历史学者罗澍伟说。所以天津市民对戴相龙印象非常好，参事室的女参事都愿意和他照相、交换意见，“认为他是最富魅力的市长”。

也是在戴相龙市长任内，此前天津苦要多年而不得的政策眷顾终于呼啸而至。

2004年11月，国务院总理温家宝在全国政协办公厅提交的一份名为“关于进一步发挥天津滨海新区在振兴环渤海区域经济中作用的建议”的报告上批示：“规划和建设好天津滨海新区，不仅关系天津的长远发展，而且对于振兴环渤海区域经济有着重要作用。政协的建议，请发改委结合制定经济、社会发展‘十一五’和长远规划予以统筹

研究。”

这份报告建议中央政府在规划审批、项目审批、土地利用、财政税收、自由贸易区建设等方面，给予天津滨海新区更灵活、更优惠的政策扶持，以带动环渤海地区经济发展。

2005年6月24～26日，温家宝带着国务院15个部委负责人，到天津考察，重点就在滨海新区。随行的新华社记者在6月27日发出的通稿中说，“温家宝指出，加快天津滨海新区开发开放是环渤海区域及全国发展战略布局中重要的一步棋，走好这步棋，不仅对天津的长远发展具有重大意义，而且对于促进区域经济发展、实施全国总体发展战略部署、实现全面建设小康社会和现代化宏伟目标，都具有重大意义。”

此言一出，之后的数天里，尽管股市整体低迷，但天津板块股票经常领涨，有几天甚至全面飘红，涨幅高达5%以上。

2005年10月，中共十六届五中全会上，中央作出了将天津滨海新区开发开放纳入国家发展战略布局的重大决策。2006年6月，国务院全文发布《国务院推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》，正式宣布天津滨海新区成为全国综合配套改革试验区，赋予其在金融、土地及行政管理体制改革等方面先行先试的权利。

同年，由国务院批准的《天津市城市总体规划（2005～2020年）》，明确将天津定位为国际港口城市、北方经济中心，北方国际航运中心和国际物流中心，天津滨海新区则被定义为环渤海中心。

按照《人民日报》的报道，在2005年6月这次国务院总理温家宝第一次视察天津滨海新区之前，已有政治局常委以上的14位领导人视察新区，但从这一次视察开始，天津才真正开始迎来属于自己的最好的历史时期。



2008年在天津举办的中国企业国际融资洽谈会开幕式现场，国内外嘉宾云集，礼花弥漫了整个现场

“推进天津滨海新区开发开放，是在新世纪新阶段，中共中央、国务院从中国经济社会发展全局出发作出的重要战略部署，是继深圳经济特区、浦东新区之后，又一带动区域发展的新的经济增长极。”天津市市长黄兴国后来在接受媒体采访时这样阐述这一决策的重要价值。



2008年在天津举办的中国企业国际融资洽谈会开幕式上，国内外

嘉宾云集，时任全国工商联副主席胡德平正在致辞

天津政经新周期

天津滨海新区获批“国家综合配套改革试验区”，不但从总体改革推进上赋予天津更多可探索和可操作空间，更是在此国家政经导向效应之下，使得天津在接下来的时间内，获得了一系列更为具体的国家政策和大批项目落地的支持。

“十一五”期间，天津累计实施3000万元以上工业项目2249项，总投资达11308.6亿元。其中，重大工业项目140项，总投资6338亿元，占实施项目投资额的56%。这是天津项目最多、投资最大的五年，驱动天津固定资产投资增速长期保持在30%以上的高水平。

而多位到过天津滨海新区考察的其他地区官员曾感慨：什么叫开发？滨海新区那才是真正的开发！

当然，在天津寻访时的另一个直接感受是，在天津本轮的快速崛起中，与另一个人的到来密不可分，那就是现任天津市市委书记张高丽。

2007年3月25日，也就是在国家正式宣布天津滨海新区成为国家综合配套改革试验区不到一年的时候，张高丽从山东省省委书记的任上调任天津市市委书记。此前，张高丽曾担任山东省省长、广东省省委副书记、深圳市市委书记、广东省副省长等。而且，2008年1月，曾任宁波市市委书记的黄兴国在戴相龙卸任天津市市长之后，正式出任天津市市长。

在2007年5月举行的中国共产党天津市第九次代表大会上，张高丽作了题为《进一步加快滨海新区开发开放 为天津科学发展、和谐发展、率先发展而奋斗》的报告。知情人士透露，“将滨海新区的开发开放写进党代会报告的标题，这在天津历史还是第一次”。而在该长达1.7万字的大会报告中，亦专门拿出一章来谈“进一步加快滨海新区开发开放”。

作为中央政治局委员的张高丽，无论是大力推进困扰滨海新区发展多年的行政管理体制问题，还是深入落实、推进中央新时期干部人事制度改革部署，无不涉及中国新时期发展改革之敏感领域。并且，张高丽和黄兴国这两个被外界评价为更具开放意识的官员，带领天津通过一系列“走出去、引进来”的合作交流，向外界展示了一个更具开放意识的天津，以及更具开发意识的滨海新区。

根据《21世纪经济报道》的不完全统计，从2007年3月25日到2011年2月28日，张高丽在天津会见外地来访地方政府（包括高校研究机构，以及香港和台湾地区）代表团以及自己率天津考察团去其他省市考察的次数，总共达到了56次。此外，在2007年3月25日至2011年2月28日，张高丽会见的外国政府或民间代表团（包括其率团出访期间会见的）次数达到32次，其中既包括发达国家或地区，像日本、韩国等，也包括一些欠发达国家或地区。

尤其值得关注的是，在2007年3月25日至2011年2月28日，以张高丽和黄兴国为代表的天津官方会见的中央部委代表团次数多达72次（包括全国政协有关的代表团）。而从2007年以后，天津也迎来了国家主要领导人视察天津的一个高峰期，其中包括有些国家领导人赴津参加一些国家级或国际性会议，更包括直接到天津进行相关议题的高层调研。

“这在一定程度上反映了天津在我国国民经济发展中的地位进一

步提升。”天津一位资深的政经观察人士说。据其观察，2008年一年，九位中共中央政治局常委全都到过天津视察，“这是除四川之外的唯一一个省或直辖市，而四川是因为当年发生的‘汶川地震’”。

而体现天津经济发展在国家经济格局中独特地位的另一个表现是，根据南开大学滨海开发研究院常务副院长周立群教授的观察，支撑天津近几年高速发展的，仍然主要是“国军”，特别是“中央军”——央企。

“滨海新区尤其明显，拉动GDP快速增高的大火箭、大飞机、大化工，无一不是央企投资的政治性色彩浓厚的项目。”周立群说。



2010年，天津南开区南门外旅馆街对面，中粮集团开发的大悦城项目，工地上正在工作的脚手架，现在大悦城已经成为这里的新地标

依托这些“政治项目”，天津工业总产值由“十五”末的6391亿元增加到“十一五”末的1.53万亿元，净增近9000亿元，占规模以上工业的比重由75%提高到91.6%；推动滨海新区生产总值连续跨越2000亿元、3000亿元、4000亿元的台阶后，并于2010年突破5000亿元大关，历史性地首度超越浦东新区。

来自中央的支持不仅是工业项目，亦包括高端服务业。除在金融领域赋予滨海新区广泛的先行先试权利外，2011年5月由国务院批准的《天津北方国际航运中心核心区建设方案》，在天津的“北方国际航运中心”定位基础上，给予了天津北方国际航运中心核心区东疆保税港区在国际船舶登记制度、国际航运税收、航运金融业务和租赁业务等方面更广泛的先行先试的权利和空间。

根据该方案，天津试图用5至10年的时间，把东疆保税港区建设成为“各类航运要素聚集、服务辐射效应显著、参与全球资源配置的北方国际航运中心和国际物流中心核心功能区，综合功能完善的国际航运融资中心”。

如此愿景变为现实，天津港口城市的本色将再次得以凸显，天津港城600年的历史，也将在经历一轮完整的兴衰沉浮之后，重新找到这个城市面朝大海的繁荣景象。

天津城市史研究学者罗澍伟告说：天津人都明白，虽然中央给了天津北方经济中心的定位，但如果你没法实现，定位也是没用的。

2012，天津再出发。

【点评】

天津：与北京发展有关的悲喜剧

叶一剑

纵观全球，尤其是发达经济体，几乎每一个国家区域经济分布中，都有一个发达的首都经济圈或城市群，中国能否同样完成一个具有全球影响力的首都经济圈或城市群的构建，一个可持续繁荣发展的天津，显然是必要条件之一。

但在我们对天津超过百年历史发生的城市兴衰的考察中，可以鲜明地感觉到，其兴，与当时国际和国内政经大势对这个城市的选择和

青睐直接相关；其衰，亦与当时国际和国内政经大势对其的放弃和边缘化直接相关——尽管这个城市的历史几度改写，甚至主导了某一时期的中国国家历史的发展，但更多的时候这是一个被国家大的政经周期所鲜明塑造的城市。

这样的一种城市发展背景使天津的兴衰起伏过多地受政治因素的左右，也使天津一度过于依赖对政治资源的获取，而忘了构筑这个城市最核心的竞争力是其融入全球经济体系过程中所形成的内生性增长能力。而对于京津冀地区整体发展来说，与一个可持续繁荣的天津同样重要的是良好地协调互动发展的京津城市关系的诞生。

10年前的全国“两会”上，时任民进天津市市委副主委、天津市规划局副总工程师的全国政协委员穆学明，提出了“京津合并”的提案：“将北京和天津分别设立为特区，现有行政级别不变，在两个特区之上设置大区政府，行政长官可以是国务院副总理级别”。

“京津合并”，不但今天，就是在当时，都是一个不可能实现的构想。这个当时作为天津市规划局副总工程师的“专业人士”，为什么会提出这一后来被很多人评价为“很不靠谱”的构想呢？

10年后的一天，我和刘玉海几经辗转，终于找到了穆学明，他说自己当时提出这一构想的基本出发点是：如果要对中国首都地区的发展给出解决思路，必须从大区域发展的角度思考两个城市的发展规划。而且，其提出的这一设计不仅在当时并非不现实，在今天也依然值得研究和探索。

作为该地区最重要的两个城市，京津是最应该密切合作，这不但涉及各自城市发展成败，也将直接影响地区整体竞争力提升。单从城市交通枢纽建设而言，如果京津资源可以打破壁垒、充分互动起来，首都地区将可以构建出中国乃至世界最大规模和最高效的全球性综合交通物流枢纽，航空、港口、铁路、公路与城市高效互动，辐射全球

最大规模的人口，势必使这一地区成为全球城市格局和城市群格局都最具影响力的地区之一。现在的情况是，北京缺港口，天津缺航空资源和辐射更广范围的铁路资源。

当然，两个城市的互动，不仅仅包括京津城际高铁、京津塘高速这样的交通设计，甚至不仅仅是产业搬迁和承接这样的生产要素配置的互动，两个城市居民在心理上对隔膜的打破，更为重要。而我们对于天津百年兴衰的考察中，也隐约地感觉到，直到目前，在经历了长期的被边缘化以后，对于更多的天津人而言，都依然处在消融多年的失落情绪的阶段，天津需要可持续的繁荣来重树天津的自信和包容。北京也同样如此。

在我们看来，两个城市的融合之路，并非寄望于通过在两个城市之上设立更高的协调机构，而更应该通过两个城市在官方和民间等多个层面达成协同发展共识前提下，由下而上推动。这是两个城市官方和民间在国家针对这一地区发展的具体战略规划出台之前首先需要思考的。

期待一个可持续繁荣的天津，期待京津两地能够超越竞争的“宿命”。

第四章

北京：无法独善其身

覆巢之下无完卵。在河北、天津相继挣扎于北京的阴影之下时，北京显然无法独善其身，孤独的繁荣之下饱受“大城市病”的困扰。京津冀可谓没有赢家。



天安门是中国最具代表性的象征之一，也是北京城最具代表性的象征之一

如果城市有灵魂，那么北京的灵魂一定是政治。自从成为首都的那天起，北京便被涂抹上政治的底色。

作为首都，北京有着自身独特的城市职责：为中央党、政、军领导机关的工作服务，为国家的国际交往服务，为科技教育发展服务，

为改善人民群众生活服务。

这个被简称为“四个服务”的原则，不仅写入了经国务院批复的北京城市总体规划、国民经济社会发展规划、土地利用规划等相关规划中，还写入了每次的北京市党代会文件和每年的政府工作报告中，也是北京市市委、市政府领导和相关部门领导讲话中的常规内容，更渗透到北京城市日常运行的方方面面。

而作为一个城市，北京同样有着自己内在的经济发展要求和冲动，执政者同样将“发展是硬道理”奉为圭臬——毕竟，没有经济发展就不可能有城市发展。

因首都之便，北京拥有其他城市所难以企及的各种优势，集聚了难以尽述的各种要素资源，享受着来自四面八方的向往与仰慕。这使它似乎无所不能：“国际活动聚集之都”、“世界高端企业总部聚集之都”、“世界高端人才聚集之都”、“先进文化之都”、“和谐宜居之都”……只要愿意，北京就能将自己建设成为它所希望成为的样子。

可国家一旦走向开放、自由、竞争，经济、社会、城市居民便开始或隐或显地塑造着城市的形态，而不会任由政治一手打扮城市。当发展的冲动与要素的聚集推动这个城市不断变大、变忙、变挤，最终与“首都”这一基本角色要求迎面相撞时，一直在各种错综复杂的矛盾中委曲求全的北京，顿时变得惊慌失措、举止失当。

为有效缓解交通拥堵状况，2010年12月23日，北京市政府对外公布汽车“限购”政策，全年购车指标24万辆，符合规定者摇号申请指标。

令人记忆犹新的是，2008年11月19日，北京市发改委副主任、新闻发言人王海平在新闻通气会上代表北京市政府正式声明，北京不会采取控制机动车总量、限制居民购买机动车以及限发车牌等措施来解决北京的交通拥堵问题。

言犹在耳，主政者依旧，而政策走向已是南辕北辙。

如果把目光放远，从2010年年初以来，北京先后出台了一系列富有争议性的措施：城乡结合部村庄“封村”——官方称为社区化管理，禁止地下室出租和“群租”，推广顺义整顿“五小”行业以调控人口的经验，汽车牌照总量控制，以及今年2月16日出台的楼市“禁购”令。

这些政策被视为具有浓厚“排外”色彩。这显然与一个开放、自由的社会背道而驰。也因此，随着这些措施的陆续出台，争议、批评一路相随。及至2月16日住房“禁购”令出笼，批评声亦达至顶点。

有媒体批评此举为，“暗箱操作、程序违法、侵害市场自由权利”。连曾于2009年5月当面向北京市市长郭金龙呼吁出台住房限购措施的央行货币政策委员会委员、清华大学中国与世界经济研究中心主任李稻葵，也不得不承认此举“用力太猛、太蛮”。

北京究竟怎么了？

大城之痛

对于陆续出台的各种“限政”，当局有自己的理由：“封村”是为了加强社会治安管理、防止私搭乱建，清退地下室出租和禁止“群租”；是为消除安全隐患、避免群死群伤，控制汽车牌照总量可以缓解交通拥堵，住房“禁购”则是贯彻落实国务院房地产调控政策。

但如果细究，便不难发现，这些措施有个共同的指向：人口调控，尤其是流动人口管理。

北京市市长郭金龙于2011年1月16日北京市十三届人大四次会议所作的政府工作报告中，也毫不掩饰人口调控的目的，并强调，2011年将继续“加强人口调控管理”。

根据北京市人大常委会专题调研数据，截至2009年底，北京实际常住人口总数为1972万，其中户籍人口1246万，居住半年以上的流动人口726.4万。



北京大觉寺内大殿飞檐上的风铃，孤独而又安静

增。



北京大觉寺内的千年银杏树

巨大的人口规模导致“水资源短缺、交通拥挤、房地产价格高企”。北京大学中国区域经济研究中心主任、中国区域科学协会会长杨开忠指出，目前北京“人口、资源和环境矛盾非常突出”。

北京市政协十一届常委会2010年提交的一份《建议案》详尽地指出，北京作为资源输入型特大城市，98%的能源靠外地调入，人口膨胀导致水、电、煤、气、油需求量持续上升，能源供需矛盾与日俱增。

以水资源为例，北京1999年以来持续干旱，年均可利用水资源仅为26亿立方米，实际年均用水量约36亿立方米，超出的10亿立方米靠消耗水库库容、超采地下水以及应急水源常态化维持。

原北京市城市规划设计研究院副院长董光器记得，建国初提出解决北京缺水问题的三步设想，最后一步就是南水北调。60年后，北京果然不得已开始“南水北调”。“水调到了丹江口，长途跋涉，多大代价！”北京大学城市与环境学院副教授曹广忠博士说，城市发展，除了动力，还有约束性因素——也称承载力，或生态环境容量；“城市发展动力和约束条件之间的关系摆不平的时候，就会出问题”。

对普通市民而言，城市规模过大带来的最直接不便莫过于交通拥堵。

据悉，这次北京市政府不惜背弃“不限牌”承诺的原因之一即是中央高层对北京交通拥堵的不满，批示要求北京市切实解决。

北京大学法学院教授张千帆认为，限制权利本身未必意味着政策的不合理性，关键在于为什么限制权利？限制某些人权利的同时是否给社会多数人带来了好处？带来的好处是否足以超过造成的社会代价？是否可能存在同样带来好处而社会代价更小的措施？

在他看来，出台类似限制权利性政策，让市民参与是获得市民谅解的最有效方式。“否则，即便政策本身初衷再好，也未必能让市民理解。”

首都经贸大学城市学院副院长刘欣葵认为，政府在城市公共服务投入不足的同时，在社区公共治理方面也是缺失的。“社区中心涉及行政管理、公共治理。”社区治理结构的缺失，导致市民诉求无法表达，难以参与城市治理。不过，政府方面却将这些举措视为“精细化管理”。

“经济中心”之惑

北京人口规模的膨胀与北京城市定位、城市发展模式——尤其是经济发展模式——密切相关。

新中国成立之初，毛泽东站在天安门城楼上用手向南一指，“今后从这里向南望去，希望看到的都是烟囱”。从此，北京的城市性质被彻底改变，由消费型城市彻底变为工业之城。“经济中心”之梦就此长存北京，并在此后的发展中不断被诱惑、被唤醒。

毛泽东的意图得到贯彻。据北京市社会科学院经济研究所所长赵弘介绍，到改革开放之初的80年代，“北京的重工业占地区生产总值的比重在全国高居第二，仅次于辽宁”。更直观的数据是：全国统一划分的工业部门有130个，北京就占120个，与此对应的是，北京的各类烟囱已达1.4万根以上，为世界各国首都所罕见。但这却曾是北京炫耀的资本。董光器记得，当时接待外宾时常说，“经过多年的努力，我们建设成了门类齐全的工业体系”。

重工业发展的结果是，影响环境、影响交通、影响首都的功能，污染严重。

因此，改革开放之初的1980年4月，中共中央书记处在关于首都建设方针的“四项指示”中提出，北京“不是一定要成为经济中心”。当时还要求，北京人口任何时候都不要超过1000万。1983年7月14日，中共中央、国务院在《北京城市建设总体规划方案》的批复中更是明

确指出，北京是“全国的政治和文化中心”，“今后不再发展重工业”。

尽管如此，北京市政府依旧坚持做一个经济中心。“由于我国的政治体制，地方城市发展和运行的费用全部靠自己，那么就需要发展自己的产业。因为没有产业就没有自己的税收、就没有自己的财政。”刘欣葵分析道，到2004年版《北京城市发展总体规划》上报中央之前，北京市还在提北京是一个“重要的经济中心”，后因中央的反对而未遂。

不发展工业，尤其是重工业，北京经济该如何发展？北京陷入了一段迷惘和徘徊。

1996年，贾庆林主政北京市提出“首都经济”概念，得以将首都服务功能与经济建设统一起来，厘清了北京经济发展的战略方向和思路。

北京市社会科学院经济研究所所长赵弘介绍，按照当时的认识，“首都经济”的本质是知识经济，核心是高新技术产业，但在之后的发展实践中，“首都经济”内涵不断深化、拓展和完善。不过，“首都经济”内涵的不断拓展，也为北京日后不断膨胀的经济雄心及随之而来的人口膨胀埋下苦果。

在“首都经济”战略指导下，北京经济保持了持续快速增长，经济总量从1997年的2000亿元提高到2009年的1.2万亿元。“无论鼓不鼓励、争不争论，北京事实上一直是经济中心。”赵弘说。他认为，通过总部经济模式，北京获得了全新的、对全国经济更强的辐射力、影响力和支配力。

但也正是从90年代后期开始，北京的人口规模开始迅速膨胀。“平均每年增长55万人以上，相当于一年增加一个大城市。”北京大学中国区域经济研究中心主任、中国区域科学协会会长杨开忠教授介绍道。

董光器介绍，当时测算流动人口，“公安说现在100万，将来怎么也得翻几番啊，就定了250万”。

事实是，到2009年年底，在北京居住半年以上的“流动人口”多达726.4万。

塔尖之城

北京希望自己成为“经济中心”与否并不重要，重要的是它何以能够实现这一目标。更具体地说，北京何以能够吸引那么多人力、资本等要素资源，以致发展到今天这种“大而烦恼”的局面？



因为高等教育资源的配置不均，与“谁的北京城？”同时存在的是，“谁的清华园？”也被提出，还有“谁的北大？”“谁的人大”等

“北京第三产业比例高达70%多，全国最高，但是它源于首都职能。”刘欣葵认为，发达的消费经济和生产者服务业，一定要依托于自身和区域的生产者——中国现在的生产者依旧是制造业、依旧是发达的工业；但在华北，制造业还没成气候。“首都为谁服务呢？为全

国服务——为全国服务是天性，是因为你是国家的权力中心和科研中心。这些都是首都职能最初就赋予的。”

“一般来讲，城市发展都会吸引周边的人。但北京还有另外两个原因使它更具吸引力。”北京大学城市与环境学院副教授曹广忠博士说，“一是北京是中国的首都，且历史悠久。中国人有一个传统——对政治中心的向往，政治中心发展的各种便利条件，从心理上、经济社会需要上都会往这涌。另一个原因是，中国改革开放前，对外联系少；开放后跟世界联系起来了，从世界来看，它是代表东方文化的一个中心，也是中国对外开放的一个窗口。现在虽然中国开放程度很高，但中国从原来的比较封闭到开放，取决于中央决策，政治的力量、政策的力量相当大，内外联系枢纽的功能比一般城市大。所以，即使同样的待遇、同样的生活条件，很多人都倾向于到北京来，哪怕低一点，他都认可。”



紫禁城高高的城墙，似乎成了北京城最直接的隐喻

“单中心”之困

2003年，北京城市观察者王军在著作《城记》一书中披露了建国初一段鲜为人知的历史：建筑学家梁思成和城市规划学者陈占祥曾建议，将新中国的行政办公区设在北京西郊公主坟至五棵松一带。这个建议最终未被采纳，北京就此与多中心的城市结构失之交臂。

此后，沿着老城区“摊大饼”式的建设形成了北京如今的“单中心”空间结构，也成为北京交通拥堵、城市问题成堆的一大“罪魁祸首”。

2010年11月17日，北京市人大城市建设与环境保护委员会主任委员赵义在市人大常委会上指出，北京“城六区内集中了全市60%以上的人口和75%的国民生产总值，‘摊大饼式’的城市发展格局依然没有得到有效遏制。新城综合功能尚显不足，产业与居住脱节状况比较普遍”。职住分离的结果是，引发中心城与郊区之间巨大规模的长距离潮汐交通，造成严重交通拥堵。

中国城市规划设计研究院副总规划师赵燕菁认为，作为“单中心”结构的城市，新老城市功能无法通过专业化在空间上分解，结果新老城重叠发展，产业结构的演进只能通过拆除老的建筑和基础设施，并将老的城市功能不断排挤到下一个城市圈层来实现。整个城市的经济效益降低了——因为有大量的钱被用来做拆迁赔偿，而没有用于产出。更糟糕的是，在老城投入的大量基础设施——如地铁，一旦

建成，就永远无法移动，北京的空间就会被锁定在现在的结构里。

刘欣葵曾任职于首都规划委员会办公室，她对北京的“单中心”还有另一层理解：“城市的中心应该是公共服务中心——没有这些城市运行、公共服务中心，我们的城市好不了。”



一个哨兵从天安门广场上的人民英雄纪念碑前走过。远处，夜幕已经降临

刘欣葵认为，公共服务中心不是在二、三环这一圈按照它最好的区位来建，而是按城市和外围主要通道之间的结点来建，“比如六里桥、公主坟——目前这些中心只是交通枢纽、自发的商业中心”。但让她遗憾的是，“新中国成立以来，我们的资本都砸在三环、四环以内，没有投入到周边的新中心”。董光器则认为，城市的“单中心”结构有其为产业发展服务的内在动力。

“首都”之累

当“摊大饼”式的发展带来越来越多的不便时，北京并非没想过调整城市布局、减缓中心城压力。

1982年版《北京城市总体规划》中，就提出分散发展卫星城。国务院1993年批复的《北京城市总体规划》中，再次提出“改变人口过于集中在市区的状况，大力向新区和卫星城疏散人口”。

但城市结构调整谈何容易，又岂是一纸规划就可轻易做到！

制约中心城减负的诸多因素之一，即“首都”因素。

有数据显示，北京市区四环以内，减去道路、基础设施、公园、学校等用地后，其余用地一半以上都和中央职能有关。首都已深深嵌入北京城市的肌体中。近年来，中央机构用地需求有增无减，多是在原地扩张。

2002年中国城市规划设计研究院的《北京高度控制评估报告》草稿出笼时，几乎所有参与此事的领导和专业人员都同意北京需要调整城市结构和改变行政中心，但后来大部分人的思想都有不同程度“转变”或至少是“变通”。一个重要原因，就是感到中央行政中心搬迁“不现实”。

在2004年版《北京城市总体规划》修编过程中，曾有学者提议将通州设为新的中央行政区，以带动城市结构的调整，但未被采纳。



站在景山公园的最高处，向北望，地安门大街尽收眼底，而远处现代化的高楼大厦，也越发清晰可见，并将地安门城楼包围

更激进的“迁都”呼声，在民间也一直时起时伏。但也仅限于“民间”而已，从未获官方回应。

赵燕菁曾指出，行政中心除了自身发展外，还就近安排了相关的服务设施，使得高水平医疗、教育、宾馆等单位数量增加，功能不断完善，规模相应扩大，而扩大了的这些设施因自身的影响力又带来了新的功能集聚。

此外，政府机构改革、政企分离后新产生的企事业单位，由于与行政中心的密切联系，选址依然留恋旧城。

产业的辐射转移同样受制于“首都”因素。有评论认为，北京的产业结构以第三产业为主，难以与周边形成产业链或产生外溢效应，其原因就在于这些产业与中央的行政功能密不可分。“只要中央的行政功能不移动，城市功能很难简单分散。”

“北京不仅仅要面临北京的问题——北京和首都是两码事——它还要承担首都的功能。首都功能给北京带来很多发展机会、很多好处、很多优势，但解决问题的时候就不是北京市一家说了算的。就像

北京的交警比一般城市的交警要为难得多，北京也有它的难处。”北京大学城市与环境学院副教授曹广忠博士说。

资本之手

香港著名经济学者张五常在解释中国改革开放30年经济高增长之谜时，将原因归结为县际竞争。正是这种地方政府追求GDP的“你追我赶”，让北京疏解中心城变得难上加难。

在去年四区合并前，位于北京市中心的旧城，仅占中心城面积的5.76%，长期以来拥挤着4个饱含发展激情的区级政府：东城区建“中央商务区”，西城区建“金融街”，崇文区建“新世界商圈”，宣武区建“国际传媒大道”……4个城区各自为政、不甘示弱，纷纷向开发要政绩。

2010年1月，北京市规划部门发布消息：将在通州建设一个北京最高端的商务中心区。但中心城内的西城喊出了“金融街西扩”，朝阳叫嚷着“CBD东扩”，一贯声势不彰的丰台也高调推进“丽泽金融商务区”建设。

令人费解的是，在北京市2011年的政府工作报告中，这几个要求居然都得到了市政府的支持！

同样让人不解的是，2004年版《北京城市总体规划》确定中心城人口基本不增长，但却增加了148平方公里的用地。“这本身就是矛盾的。结果必然是中心城经济功能强化、就业人口和建设容量增加，而居住功能外迁，加剧职住分离和潮汐交通现象。”刘欣葵在《首都体制下的北京城市规划建设》一书中说。

2009年11月5日，北京市对外发布《促进城市南部地区加快发展行动计划》。根据这个计划，未来3年，北京将投入2900亿元，对崇文、宣武、丰台、房山和大兴5个区的基础设施、园区建设、民生工程加强发展。

南北均衡发展，似乎没错。但这也印证了董光器的观点：城市都是从“摊大饼”开始。那意味着中心城将会被继续强化。

对于希冀加快发展郊区新城、缓解中心城人口压力的北京市政府而言，也许2004年8月31日是个值得铭记的日子。从这天起，北京市禁止经营性土地协议出让，统一采用招标、拍卖和挂牌的方式进行出让，市级政府对全市土地一级市场的垄断经营权得以确立。这意味着，市政府能够通过土地一级市场的调控，使中心城的建设量和过度密集的城市功能向外围新城转移。

但如今滚滚涌向中心城的人流雄辩地证明，事情并没有那么简单——资本显示了其最直接、最隐蔽，也最持久改变城市形态的能量。

“现在城市的发展和布局实际上是开发商在引导、土地利益在引导，不是规划或领导在起作用。过去，土地是国有、分配；现在市场经济下，土地利益太大，动辄几十倍的赢利。这个问题已形成机制，政府也卷入其中，靠这个取得收入，比较难改变。”一位要求匿名的城市规划界权威人士抱怨。

转型之弊

刘欣葵认为，中央强力推动北京采取“控人”、“控车”措施的背后，是“中央要求北京市率先转变经济发展方式”，转变以往过于依赖劳动力供给，把环境外化的低成本竞争策略，走创新驱动的发展道路。

北京市自身则强调走高端产业化之路。但北京大学中国区域经济研究中心主任杨开忠认为，北京的产业高端化之路尚存问题。一是对低端产业没有相应的足够限制，导致北京在发展高端产业的同时，低端也在快速扩张；二是高端产业发展的细分领域不明确。现代服务业、现代制造业是模糊的、随意性很强的概念，导致在实际经济生活中什么都可以干。因此，应该明确北京高端产业发展的细分领域。



如今，陈列在紫禁城内的当年的炮口，已经锈迹斑斑，北京过往多少兴衰，也都成了往事



人们对故宫封闭性的指责，与对北京城封闭、傲慢、缺少包容的指责有些类似

要转变经济发展方式，就必须放弃一些不合适的产业。这对北京而言，同样不易。

“北京一直没有放弃制造业，虽然不是最主要的，也不会过于弱化。现在，制造业和高新技术的结合形成高新技术产业，也是北京发展的重点。”刘欣葵说。

董光器的介绍更具体：“北京的经济结构，从工业发展来看，还有三分之一的传统工业，占了70%的工业用地，集中了70%的劳动力，只有三分之一的产值。”

首钢搬迁一直被视为北京城市布局调整、产业结构转型成功的样板。殊不知这一结果却是“斗争半个世纪”之后才姗姗迟来的，且代价不菲。

壁垒之严

“解决北京人口规模膨胀的问题，需要从区域发展的全局考虑。”董光器说。但行政壁垒画地为牢、区域合作步履维艰，使北京的人口调控前景堪忧。

2000年，华北超过百万人口的城市有京津唐。10年过去了，广东人口过百万的城市发展到7个，江苏、浙江发展到6个，华北还是3个。“北京周围都是落后地区，不上北京上哪里去啊？”董光器反问。

2009年，北京市财政收入首次突破2000亿元大关，人均GDP超过1万美元。与此形成反差的是，河北省扶贫办的数据显示，同年，环京津地区24县的农民人均收入、人均GDP、县均地方财政收入仅为京津远郊区县的1/3、1/4和1/10。在不少县，“户里穷、村里空、乡镇背着大窟窿；行路难、吃水难、脱贫致富难上难”。甚至在河北省内还存在着270万贫困人口，形成了“环京津贫困带”。

董光器认为，北京不像广州、上海，周围的城市都发展起来了，可以截留流动人口。如果廊坊有这个能力，就截留了。所以，“没有河北经济的发达，就没有北京人口控制的能力”。

现实是，北京同河北、天津也签了不少协议，“可是都停留在纸上”。

2011年北京市政府工作报告中提及的区域合作是：继续加强同河北、山西、内蒙古等省区能源开发合作，推进区域能源供应体系建

设。实施以密云、官厅水库上游“稻改旱”工程为重点的水资源环境治理项目，建立与张家口、承德两地的水资源保护和生态环境建设合作机制。显然，都是从北京自身能源、用水需求出发。

在董光器看来，更糟糕的是，北京还在同河北争夺产业项目。“行政壁垒！从体制上还没形成一个合作共赢的机制，这是很要命的问题！如果经济结构不调整，不从区域的角度研究人口，首都的人口问题就是死结！”董光器警告。

北京经开区19岁：亦庄离“亦庄城”有多远？

初春时节，空气清冽，长空如洗。汽车缓缓行驶在笔直、寂静的街道上，挂着三洋、诺基亚、富士康、可口可乐、联合利华Logo的建筑不断在车窗外闪现。透过一幢幢建筑之间的缝隙望过去，林立的黄色塔吊构成了壮观的天际线。

这里是亦庄。



2008年北京奥运会期间，设立于东直门附近的奥运新闻中心，经过奥运会一役，中国进一步走向了世界，更是让北京走向了世界

自1992年设立北京市经济技术开发区以来，弹指间，亦庄已走过19年。于一个人而言，19岁，他已行过了成人礼；于亦庄而言，19岁意味着什么？

在官方的介绍中，亦庄是北京市“唯一同时享受国家级经济技术开发区和国家高新技术产业园区双重优惠政策的国家级经济技术开发区”，拥有“中国最大的移动通讯产业基地”、“北京最大的电子信息产业基地”和代表生物工程与新医药产业国际、国内领先水平的“北京药谷”。

撇开宣传高调所涂抹的亮丽妆容，真实的亦庄又拥有怎样的容颜？

亦庄不是“城”

1月17日，一封网友来信出现在亦庄开发区管委会的官方网站上。这封大一学生的来信反映，去年暑假他搬到亦庄居住。“之所以选择亦庄，更多的是因为关注那里作为经济技术开发区以及文化创意产业核心区能够给现代人带来更多的资源和氛围”，他希望“自己的生活环境能够提供的不仅仅是居住上的舒适，更多的是来自精神或是心灵上的启迪和充实”。但令他失望的是，他在亦庄的核心地带“并没有找到能够浏览书籍的图书馆或大型剧场”。

2月24日的另一封“强烈建议修建过街天桥”的网友来信则反映，在亦庄最宽的主干道荣华中路，过往机动车速度很快，常使过马路的行人战战兢兢——马路过于宽阔，行人经常走到一半就变红灯了。

这两封来信透露出同样的一个信息：生活不便。

亦庄的“生活不便”远不止这两方面。

尽管亦庄已经19岁，但直到2011年9月，亦庄开发区才彻底告别无公立幼儿园的历史。此前，亦庄开发区只有几所私立幼儿园，收费相对公立幼儿园而言普遍较高。2011年3月29日，亦庄开发区才成立第一个居委会——天华园三里社区居委会。

即使在白天，行走在亦庄的街道上，安静、冷清也让人印象深刻。你所能看到的，是挂着知名企业Logo的厂房、穿着橙色马甲的环卫工、偶尔光临的几只长着白色羽毛的鸟；没有餐馆、学校，没有商店、银行……一切生活的气息在此绝迹。

下午六七点下班高峰时，才会有成群结队的女孩带着满脸疲倦从各个工厂的大门里走出，或骑着电动自行车，或结伴走向公交站，然后消失在某个未知的地方，仍留下一片寂静。

与之形成鲜明对比的是，即便在夜晚，亦庄工业园区内一座座厂房也灯火通明。这分明在提醒人们：这里正在紧张忙碌、正在为这个腾飞的国家贡献着GDP。

资料显示，到2010年年底，有来自全球30多个国家和地区的3700余家企业入驻亦庄经济技术开发区。其中，世界500强企业就有近70家。入区企业投资总额超过240亿美元。

因是之故，人们习惯将亦庄形容为“有业无城”。

在中文词典里，“城”的解释是，人口密集、工商业发达的地方。美国著名城市研究者刘易斯·芒福德则更强调城市的社会功能。他在《城市发展史》中写到：古代城市在形成的时候，把人类社会生活的许多分散的机构集中在一起，并圈围在城墙之内，促进它们的相互作用与融合。

无论是以“人口密集、工商业发达”来衡量，还是以社会功能的融合来检视，显然，亦庄都还不是一座“城”。

不过，这样的结果也在规划之中——从诞生的那天起，亦庄的使命就是发展经济、就是生产GDP。

为GDP而生



年轻的工人下班后离开亦庄——亦庄要的是他们的劳动力、他们的青春，从没想过要让他们在亦庄扎根 王慧瑶 摄

1984年，中央批准开放沿海14个城市，同时还批准沿海搞经济开发，天津、大连、广州、上海陆续有一批开发区被批准，但北京没有。要实现2000年国民经济翻两番的目标，没有开发区的北京只能通过传统的方法引进人才——因为北京没有对外优惠政策，不能吸引高新技术企业入驻。

为此，当时的北京市委、市政府派出副市长吴仪、张鹏率领的两个考察团到广州、福建、上海、天津考察。考察结束后，北京决定也建一个工业小区，市政府给优惠政策，位于北京东南郊北京市农场局的亦庄被相中。亦庄经济技术开发区由此横空出世。

1992年，北京经济技术开发区在亦庄动工建设，并开始招商。1994年8月25日，亦庄被国务院批准为北京唯一的国家级经济技术开发区。此后，随着北京产业结构的空间布局调整，亦庄被赋予“做大

做强北京第二产业、振兴首都经济”的重任。

在亦庄最初15.8平方公里的规划中，工业用地占40%，绿化占40%——为了形成良好的招商引资环境。从开发步骤来看，从北部起步开发，同样是为了“适合招商”。

亦庄的管理机构开发区管委会，一切机构设置——商务局、产业促进局、知识产权局、建设发展局、征地拆迁办……均围绕“招商引资”这一核心目标。有企业主称赞，亦庄做到了“企业创新缺什么，亦庄就建什么”。但教育、医疗公共卫生、文体这些社会公共服务机构则一直付之阙如。时至今日，亦庄的“十二五”规划也只有产业规划，而并不是通常的“经济社会”规划。

据北京大学城市与环境学院副教授曹广忠博士介绍，自工业革命以来，除少数旅游城市外，绝大多数城市都是工业化的产物。“工业提供就业、提供收入——有收入才能定居、才能消费，推动城镇化。特别是在工业化初期，工业化是推动城市化最主要的力量。”

可为何历经19年高速工业发展、贡献了首都五分之一工业总产值的亦庄却不曾成为一座“城”？

热闹在别处

见到宋献鹏时，他正和两位朋友在马驹桥商业街的一家餐馆小聚，一瓶“牛栏山”已经见底，三人的脸都略微有些发红。

这个1987年出生的河南新乡小伙子，已在北京闯荡数载，如今在亦庄工业园区内一家医疗保健品公司上班。和公司里100多位同事一样，他也租住在马驹桥。房子是镇上村民自建的简易出租屋，每个单间每月400元，没有暖气、没有独立卫生间，有窗户也见不到太阳。

马驹桥商业街位于亦庄工业园的南部，步行约需半小时，跨过凉水河桥就是，行政上隶属通州。这是个完全不同于亦庄的所在：低矮

的两三层建筑、狭窄的街道、闪烁的霓虹灯，一家接一家的商店、餐馆、银行、医院、网吧、书店、理发店、台球厅、旅馆；满大街涌动着人潮、贴着“专业妇科、品牌男科”医院广告的黑摩的；污水自由流淌、垃圾堆无原则地扩大领地；招聘和房屋出租信息占领了广告栏、墙壁和电线杆，办证广告紧紧依偎着人行道；各家店铺较劲儿般大声放着音乐、小吃摊主不服输般提高吆喝……繁荣与脏乱，热闹与嘈杂交织在一起。

时近晚上9点，初春的寒气逼人，但这条街上依旧人潮涌动，店铺丝毫没有歇业打烊的迹象，路边的小摊贩依然有顾客光临。餐馆老板说，他们要一直忙到凌晨三点，然后略微休息，就得开始准备第二天的早餐。

每天早晨，这里则会堵车：公交车、电动自行车、拉着集装箱的载重汽车挤成一团。

这里的一切设施都是为了“亦庄人”服务——和宋献鹏一样，在亦庄工业园上班的年轻人，绝大多数租住在商业区后街的民房里。“镇上的人只要盖了房子，无论什么样的都能租出去。”宋献鹏说。



热闹在别处——无法在亦庄生活的年轻工人，在马驹桥镇找到了自己的天堂 王慧瑶 摄

亦庄工业园西北角的生活区，此时却路灯昏黄、街道静寂，一幢幢或高或低住宅楼上散出的稀稀落落灯光，透着寂静、冷清。白天，这些住宅会展示出自己亮丽、清新的容颜：大雄花园、天华园、鹿鸣苑、一品亦庄、格林小镇，时尚现代的住宅小区一个接一个。住宅区外围，银行、商店、餐馆和房产经纪公司寄生于高楼之下，整个一派现代都市模样。

这样的生活区显然不是为宋献鹏这种厂区工人准备的：这里两居室房屋每月房租都在2000元以上，而他一个月收入才2000多元。相反，在马驹桥，3块钱就可以在路边的移动餐车解决一顿晚饭。

在格林小镇小区，一位保安告诉说，他每天的主要工作是，为出进小区的汽车开门，偶尔能看到出门买菜、散步的老人。好不容易碰到的一位小区居民告诉记者，小区里的人虽然有在亦庄上班的，但大多是在北京主城区上班——否则也用不着开车。

宋献鹏和他的两位朋友丝毫不掩饰自己闯荡京城的梦想，但他们很清楚，自己不可能在亦庄呆太久——公司除了管理层，普通员工大多也不过二十五六岁，大多数人干一两年就离开，公司不愁招不到人。

2011年3月4日下午5点，亦庄工业园区的英资莱尔德无线通信厂区门口聚集着上百个年轻女孩，朴素的穿着、杂乱的口音，一看即知是外地人。

一位叫吴丽超的女孩说，这里正在进行面试，所有的女孩都由劳务公司派遣，每月工资不超过2000元，每天工作12小时。吴丽超已通过面试，而路对面排队站着的五六十个女孩则尚在等待。

因为工厂大多倾向于招聘女工，宋献鹏和他的两个伙伴很轻松地找到了女朋友。同居，自然在情理之中。

“什么病都瞧，主要是打胎。”一位安徽籍摩的司机这样解释他的

车身上“专业妇科、品牌男科”广告中的医院。这个车身广告每月会为他带来30元收入。他估计，类似的黑摩的在马驹桥有两三百辆——因为晚上8点之后就没有从马驹桥开往工业园区方向的公交车了，正规出租车，更是罕见。

同样的广告还占领了街道边条椅的靠背、路灯杆、电线杆、树干，醒目的让人无法忽视和逃避。

2010年年初，北京市委、市政府决定推动大兴区和亦庄开发区“两区合并”，以“集成两区优势资源，做大做强北京第二产业，使首都经济发展水平走在全国前列”。

亦庄镇文体中心负责人介绍，此举给紧邻亦庄开发区的亦庄镇带来的最直接好处是，可以安置镇里年纪较大的人到开发区工作——搞园林绿化。至于镇里的年轻人，他说，他们学历一般都在大专以上，“亦庄2000多块钱一个月的工作，他们看不上”。

根据最初的规划，亦庄15.8平方公里内将形成15万常住人口、5万流动人口的规模。时至今日，经过数轮扩张的开发区已经达到50平方公里，而常住居民离15万却还很遥远，流动人口则来来去去、去去来来，已无法统计。

当然，这不会影响亦庄前行的脚步。北京市“十二五”规划显示，到“十二五”末，北京要实现8000亿元工业总产值的目标，肩负“南部增长极、领跑首都经济”的亦庄不得不继续“高速、超常规发展”。

开发区弯路

亦庄并非个案。

北京大学城市与环境学院副教授曹广忠博士介绍，亦庄的问题与我国改革开放以来设立开发区的策略密切相关。国内第一轮开发区规划的时候就是产业区，功能比较单一。当时，开发区还有实验性，可

以引进外资，允许有资本主义的东西进来，但不能离主城太近，大部分开发区都是划一块地，甚至给围起来。

“这种形式发展到一定程度的时候，就发现选址有问题，或在功能配套上有问题。”曹广忠说，作为一个工业区，开发区与主城区不一样，用地的供给和设施的配套也不一样。开发区很少一开始就规划了小学、幼儿园、餐饮、居住，发展了几年以后，才发现比较麻烦了，需要转功能，从一个单纯的产业区转成一个综合功能的城市区。“基本上所有的开发区都这么转。实际上它的发展，多多少少走了一个弯路。”

在曹广忠看来，亦庄离北京还比较近，北京力量大，问题相对容易解决，而天津开发区问题更严重。天津开发区为了扭转“有业无城”的格局，不仅建了小学、中学，甚至把南开大学也放了个滨海分院，“但那些人还是上班去那儿，下班回城”。

“开发区向综合城区转变是个趋势。”曹广忠说，“但这需要一个过程，慢慢配套建起来了——哪怕你建起来了，大家还不一定认可它——成氛围了，才能发展起来。”

【点评】

北京：行政之城的困惑

叶一剑

谁的北京？

最近几年，在北京连续出台针对汽车和房地产的限购政策后，针对北京的城市反思成为很多报纸头条和杂志封面。很多人都感觉，在自己将青春奉献给这个城市以后，并没有得到这个城市的收容和安慰。

外来“市民”与其所在城市割裂的故事已经开始在二、三线城市

上演。北京的城市困局会成为中国城市的宿命吗?

北京与其他城市具有相同的一面又有不同的一面。相同在于，北京和其他中国的城市一样，也曾是区域乃至全球经济发展中自然极化的结果。这一地区在现代工业化开始之前，已经具备了人流和货流一定程度的集中，但其规模的迅速膨胀和一系列包括交通、环境、社会秩序等问题的出现，与新中国成立后在城市勃兴的工业化密不可分。

北京和其他城市不一样的地方是，它是首都。因此之便，使得北京获得了其他城市无法比拟的行政资源和市场资源。这使北京城的发展决策面临更多难以平衡的局面，并最终一次次错失转型契机。

国家发改委城市与小城镇发展中心主任李铁一语中的：中国的城市是个行政辖区，且是个等级制的管理体制。

改革开放后，行政力量依然是这些城市获取资源、促进城市发展的最值得信赖的手段。因行政辖区的设定进而快速发展成为一个城市的先例很多，且成为很多城市形成、发展的路径依赖。所以，我们看到太多城市在完成自身的经济崛起以后，依然扮演着对周边资源的吸纳角色。北京就是典型案例。而实际上，又有哪一个省会城市在所属范围内不是一个吸纳者的角色呢?

当然，从全球发展趋势来看，人口、经济向核心城市聚集是常态——即便没有行政吸纳；并且，这种聚集也并不可怕。问题的糟糕之处在于，当这种聚集发生之后，作为依靠政治资源而发展的行政之城，北京依旧固守其首都政治的傲慢，非但没有积极开放的应对人口和经济聚集所带来的问题，反而强化封闭导向，采取通过身份歧视控制人口，致使决策错上加错、恶性循环。于是，出现像北京这样的“拥堵之城”、“困乏之城”也就不足为奇。

这显然是不可持续的。而要改变中国目前的城市发展困局，必须改变行政手段对资源的强势控制和分配的逻辑，更多的让市场化手段

作为城市和社会发展资源的配置手段。这就是北京给我们的信号和思考，亦是中国城市发展越发遭遇的困惑的根源之一。

中篇
京津冀一体化突围

【导言】

面对京津冀没有赢家的局面，京津冀各方均曾迈出探索的步伐，尤其是天津与河北，有着更强烈的从京津冀一体化僵局中突围的动力。但殊为遗憾的是，天津与河北的这种突围，与其说是促进区域一体化，还不如说是各走各的阳关道。

尽管天津这个城市的历史几度改写甚至主导了某一时期的中国国家历史的发展，但就其城市底色而言，更多的时候是一个被国家大的政经周期所鲜明塑造的城市。进而言之，天津是一个很典型的政治城市。当天津迈出其探索步伐的时候，与其他城市一样，寻找国家政策性支持顺理成章，且在本轮天津超常规崛起的过程中，政策性崛起明显。

于是我们看到，天津在本世纪初以来的发展中，将政经红利发挥得淋漓尽致：不仅拿到政策层面含金量最高的“综合配套改革试验区”这一改革的重要抓手，还在支撑滨海实际发展中获得大量中央项目支持。一时之间，滨海新区成为“国军”（国有企业），尤其是“中央军”（中央企业）的天下。

与天津一样，寻求中央政治支持也成为河北几十年来发展的一贯性思维。不过，河北在获取国家战略性资源的支持方面显然不具备天

津那样的优势。河北虽然最终获得了国家《河北沿海发展战略规划》的支持，并得到重化工项目落地的“路条”，但作为北方重化工大跃进的后来者，河北环顾四周时才发现，浅浅的渤海湾周围早已重化工林立，留给自己的空间又有多大呢?

京津冀地区的发展突围，直到目前，都更多的呈现出各自突围的色彩，这需要反思，亦需走向真正的发展“共和”。

第五章

京津咫尺若天涯：最具中国特色的双城记

30分钟，这是从北京南站到天津站的动车距离。

作为华北地区最重要的两个城市，他们近在咫尺。如果这两个城市之间能密切合作，不仅可以成为这一地区最为耀眼的双子星座，也将使该地区跻身中国最有竞争力地区之一，甚至能够有实力参与全球区域竞争。

但是只要深入市井生活，你就会对横亘在两城百姓心中如隔天涯般的遥远距离深有体味。从出租车司机的轻蔑语气中、从市井小民不服气的眼神中、从两地球迷火暴的冲突中……你能深刻地体味到这一点。

咫尺天涯隔京津。这是最具中国特色的双城记。

实际上，不只京津之间，在广深之间、成渝之间、昌九之间、合芜之间、郑洛之间，都能多少嗅出远超竞合的复杂关系的味道。

本来最应密切合作的京津之间，何以会变得一度水火不容乃至公开火暴对抗？造就两城市民之间巨大心理鸿沟乃至中国特色双城记复杂关系的根源又是什么？

半小时车程：半个世纪距离

作为华北地区最重要的两个城市，京津本来最应密切合作——这不但涉及各自城市发展的成败，也将直接影响地区整体竞争力的提升。

从京津两城各自的发展来看：自古以来天津就是首都北京的海上门户，在经济全球化的今天，一个拥有两千万常住人口，并希望跻身世界城市之列的北京更无法离开这一门户；同时，日益为“大城市病”所苦恼的北京要想摆脱困境、疏解城市功能，同样需要从区域角度着眼、同样离不开天津。而天津的发展，从来都是随政治周期的变动而沉浮起落——那意味着融洽的京津关系必不可少。

从整个中国经济布局的平衡来看：改革开放初，中国南北方经济实力基本相当，但随着珠三角、长三角的相继崛起，经济重心持续南移，南重北轻的经济格局日渐加剧。而这其中的关键是以京津为核心的京津唐地区在中国经济版图中分量的持续下降。根据天津市规划局原副总工程师穆学明的研究，改革开放之初的1982年，京津唐地区占全国工业总产值的比重为1/12，至1990年降至1/14；原来根本无法与京津冀地区相比的珠江三角洲地区，到本世纪初远远超越京津冀。

如果京津能携手发展，其不仅能成为名副其实的中国经济第三极，亦足以有实力加入全球区域竞争的牌局。

从世界范围来看，世界发达国家的首都与临近外港的大城市组合

发展都产生了巨大经济效益，带动了周围区域经济大发展。如阿姆斯特丹—海牙城市群、东京—横滨城市带、汉城—仁川城市带等。

从城市交通枢纽建设而言，如果京津资源可以打破壁垒、充分互动起来，首都地区将可以构建出中国乃至世界最大规模和最高效的全球性综合交通物流枢纽，航空、港口、铁路、公路与城市高效互动，辐射全球最大规模的人口，势必使这一地区成为全球城市格局和城市群格局都最具影响力的地区之一。

对于京津两地最应协调发展，无论是官员的讲话、学者的呼吁还是民间舆论的鼓吹，都呈现出清晰的共识。但恰恰是这两个最应密切合作的城市，却偏偏缺乏合作，反而上演了最具中国特色的双城记——暗战。

京津暗战：最具中国特色的双城记

自2003年开始，中国舆论，尤其是天津方面出现对河北港口建设的集中讨伐，称“饿着肚子搞跃进”，造成吞吐能力闲置和资源浪费。其中，天津严厉指责京唐港项目不该上马。

这场看似是津冀交锋的舆论战背后，其实是京津两城的博弈。因为京津关系的微妙，天津利用港口优势杯葛北京进出口货物，而北京转而通过与唐山携手建设京唐港来反击天津。

这是京津之间利用各自优势进行博弈的最典型事件。其背后是两座城市发展中的畸形竞争。

晚清以来，天津一直都是中国北方经济中心。作为中国近代工业的发源地，在新中国成立前，天津是工业发达的海港城市，并形成了以轻工业为主的近代工业格局。但新中国成立后，北京迅速拾起了经济功能，一度大力发展重工业，致力于建设“经济中心和强大的工业基地”。

从1970年开始，中国政府在计划经济体制下提出在各地建立自成体系的工业经济。从来没有石油和铁矿石资源的北京，相继投巨资建立了燕山石化、石景山钢铁厂、东方红炼油厂等一系列大项目。到改革开放前，北京的重工业产值一度高达63.7%，仅次于重工业城市沈阳。这直接与邻近的传统工业城市天津同构发展，导致天津的衰退。

由于两城之间产业的同构发展，彼此为争夺资源而迎头相撞也就

必不可免。

90年代，当时的国家计委拟在京津地区兴建一个30万吨的乙烯生产基础。面对这个“大项目”，京津两市展开争夺，各不相让。最终国家计委来了个各不得罪，批准两市各建一个15万吨的项目——按照当时的国际惯例，只有在60万吨以上，才可能有效益——结果谁也没有效益。

这种激烈的争夺，直接将两个城市逼成互为敌人的关系，并最终影响到两个城市市民之间的情感认同——这从京津足球球迷对立之激烈即可看出。

虽然中国足球职业联赛一直为国人的骂声所淹没，但只要是北京国安对阵天津球队的比赛，都是一年联赛中上座率最高的比赛之一——不仅是因为场上的对抗，也包括场外球迷间弥漫的火药味。从1995年以来，京津之间从球迷对骂到打群架，再到烧毁大巴车的烈性冲突事件，一直持续发生。

对立根源：计划经济与诸侯经济

实际上，在京津600年的关系史上，大多数时候两城之间相安无事、配合默契。

历史上，天津长期作为北京的“卫城”角色而存在。即便是晚晴时期，京津关系发生颠覆性巨变——天津一跃超过京师成为北方最大城市，北京也坦然接受了自身的相对衰落，两城由共生到生出罅隙始于计划经济时代。

新中国成立后，北京取代天津重新崛起为北方经济中心，上演两城关系大逆转。这种逆转对两城关系造成的影响在计划经济全国一盘棋的情况下尚不明显，到改革开放后以GDP为中心的地方竞争主义风起云涌的时代便突出地表现出来。尤其是在改革开放后，中央不再赞成北京将自身定位为北方经济中心，而天津持续衰落却觊觎北方经济中心地位的情况下，两座城市心理上的对立日益显性化。

由于计划经济依靠行政力量决定城市定位和资源配置，使天津从心底里对北京的繁荣、对北京作为事实上的北方经济中心不服气。在天津人看来，北京在新中国成立后的繁荣完全是依靠国家调拨资源用政治权力一手打造出来的，而非凭借自身能力——潜台词很明显，如果天津能拥有北京获得的那些支持，同样可以繁荣起来。

国家发改委城市与小城镇研究中心主任李铁则认为，不仅是京津之间，中国各个行政区之间都是竞争关系。“这是中国和世界其他国

家不太一样的地方”。

学术界曾对京津之间这种关系的成因进行过深入分析：一是观念和心态——京津是中央直辖市，发展水平高，长期以“不跟你玩”的心态自居；二是行政主导型经济，存在各种行政性限制，产业调整没有跳出行政区划界线；三是要素市场发育滞后，生产要素在区域内的流动不畅，区域合作还没有上升到产业融合的高度和层次；四是国有企业比重大，市场化进程缓慢，民营经济薄弱；五是产业配套能力差——如北京电子产业规模大，但配套基地大都选在广东，因周边的配套能力远不如广东。

【点评】

京津同城：继续理想，继续迷惘

叶一剑

在我们对京津冀地区的发展问题进行一系列调查和追问后，目光最终还是落在了京、津这两个比邻而居的明星城市上，在我看来，无论是从中国整体区域经济均衡发展的角度看，还是对于京津冀地区乃至整个北方地区的经济发展而言，这两个城市的影响都是不容忽视的。

北京作为中国的政治中心、文化中心和实际的经济中心，影响着整个国家的政经走向，而天津经过这几年的发展和国家政策支持下的产业布局，在大飞机、大火箭、大石化等事关国家经济命脉的产业中，都无可争辩地开始占据更为重要的地位，而天津港毫无疑问已经成为北方地区最重要的港口，实际上承担了我国北方经济出海的最便捷的出海口。

而且，作为当下中国最为重要的城市中的两个，基于各自的现实基础，也都在尝试获得新的提升。比如北京在奥运会以后，已经明确

提出了建设“世界城市”的宏伟蓝图，这成为北京未来一段时期内最重要和最鲜明的城市发展纲领；天津则在获得了近10年的高速经济增长后，也开始寻求在环渤海地区、北方地区（北方经济中心的建设）、东北亚地区，以及全球的影响力（比如其作为面向全球的航运中心和邮轮母港的建设等）。当然，也正是新的发展蓝图的设计，给这两个城市正在和将要带来一系列的变革难题和挑战。北京较多的表现为在城市的人口、面积和经济规模获得了超乎想象的膨胀以后，也开始面临中国城市在空气、垃圾、水、交通拥堵等方面所表现出的一个个困境，城市治理成为这个城市最大的市政问题。天津的情况则是，单就产业发展而言，在规模做大以后，怎样做强，做强以后还将面临结构怎样合理的问题，而与产业结构合理的诉求同时发生的是，在继续保持一个较快的发展速度的同时，还要在产城协调的路径上作出探索，并同时实现城市与人（也就是城市民生发展）的协调发展——尽管这些问题不光是天津的难题，也是全国城市的难题。

纵然是这样，京津冀地区发展中所面临的最主要困境之一是：就像两个巨人，每个人都立足于自己脚下的土地，同时将目光较多地投向了远方和未来，于是，在巨人的身旁给媒体留下的是“悲情廊坊”和“悲情河北”这样的讨论话题，不仅如此，两个人之间不足150公里的空间距离在经历多年的发展变化后，却被演绎出较多民间以及官方私底下弥漫的抱怨和对抗情绪——尽管在2008年8月京津城际高速开通以后，从北京南站到天津站的时间被缩短到了半小时以内，从北京的象征天安门到天津老城的中心鼓楼的也可以控制在1小时内。

就这还是在“京津两地当属最应该协调发展的两个城市”这一共识之下发生的。尽管两地协调发展所能带来的收益，将是显而易见的，但这里依然在演绎一个中国式的双城记发展困局，就像中国其他

地区提出的同城化发展目标一样，多年以后依然未能取得实质性的进展。所以，我们期待两个巨人能够在仰望星空的同时，可以彼此回眸一笑，寻找到共同发展的默契，进行相应的协调机制建设，并希望国家可以在更高层面作出地区性的政绩考核机制的创新。此乃两个城市的大幸，也是京津冀地区的大幸，亦属国家经济地理发展之幸。

第六章

天津再开放

始于1860年的开埠，是天津跻身中国现代城市繁荣巅峰的源泉。也因此，当天津急于摆脱计划经济带来的封闭和衰落周期之时，开放成了这个城市自然而然的选择。从泰达的蹒跚起步到滨海新区的迅速腾飞，天津将这座城市的命运与开放、海洋紧紧相连……

泰达路径：从开发区到城市

一个半世纪前的开放通商以及随后“洋务运动”所开启的中国第一次工业化进程，将天津这个昔日渤海岸边的小卫所推向了它辉煌的顶峰：20世纪初，天津稳坐北方第一大城市的宝座。

以1984年设立天津经济技术开发区（简称泰达）为标志的再次对外开放和工业化进程，又一次重塑天津的城市格局：目前，以泰达为基础组建的滨海新区经济总量在天津市占比过半，并推动着天津由沿（海）河城市向沿海城市跨越。

而这其实源于一片盐碱滩。

改变命运的盐碱滩

2011年4月中旬，正是华北春盛时节。

清晨，天津经济技术开发区泰兴路两旁的人行道上铺上了薄薄的一层粉红色花瓣，行道树刚刚吐出新绿，阳光新干线小区的老人悠闲的散着步。一旁第三大街上880路公交车内挤满了大多塞着耳机的年轻面孔，长发披肩的女孩子穿着鲜艳亮丽的长腿丝袜、蹬着高跟鞋在车内摇摇晃晃。

十几年前，这种景象在泰达踪影难觅。

“园区里没人，开发商请都请不来。”王恺说。

1989年主动要求到天津开发区工作的他，既是泰达成长的见证者、参与者，也是决策者——长期任职开发区管委会政策研究室主任

的他，一直被大家亲切地称呼为“恺主任”，如今是开发区副巡视员。

彼时的天津开发区一片萧条——没有企业、没有项目，搞了5年的开发区，经济总量还不到天津的1%；生活的不便更是一目了然：由于开发区离天津城近50公里，白天到开发区上班、晚上回城，徒增辛劳；在开发区内，生活设施星星点点，吃饭、买东西非常不便。

如此选址，与当时的社会形势密切相关。“中央要求开发区选址要远离主城区，要以工业为主、外资为主、出口为主。”王恺说。

泰达最终被圈定在天津盐场三分厂废弃的一片盐碱滩上，没有任何可用于生活服务的城市设施。“事后诸葛地看，如此选址有些事倍功半。”王恺说，但在当时“有必然性，也有偶然性”。

王恺的选择很快被证明是正确的。从1992年开始，开发区进入高速发展阶段，跨国公司纷至沓来，主要经济指标连年翻番。但此时，远离母城、生活居住等基本城市功能缺失的弊端也越来越明显。开发商又不来投资，开发区只能自己想办法。

“殚精竭虑”了很久之后，1995年泰达管委会推出了一项“4＋3政策”：在工作人员天津城内已有房的情况下，盖了一批住宅楼分给工作人员，但要求每周必须在开发区工作4天，回天津3天，一年后再选择是要开发区的房子还是天津城内的房子。

首批居民集中在当时开发区管委会所在的第一大街附近，可由于生活配套设施不完备，许多人购买一些日常生活用品都得到塘沽区去。

1997年在翠亨小区安家的李先生记得，很长一段时间，他虽然能在开发区内买到衣服，但要买件名牌衣服可“不容易”。

不过，居民在开发区安家之后，开发区内的各种配套生活设施开始进入快车道：1996年10月，第一家农贸市场森泰农贸城开业——在泰达居民眼中，“森泰农贸城的建立，标志着开发区自此开始由单

纯的工业区向新型的综合城区转变”；1997年5月，大荣超市开张；1999年年底，随着开发区管委会迁至第三大街，大量的餐饮企业也随之东移，更多的居民落户在第三大街周围，直接催生了位于翠亨村的泰达农贸市场。

进入本世纪，商贸服务设施在泰达呈加速聚集：2002年友谊名都开业，2004年8月18日，乐购生活开业，肯德基、德克士也在商场一层亮相，2004年年底，泰达市民文化广场完工，少年宫、图书馆、酒店、儿童游戏场一应俱全。

与此同时，泰达小学、泰达一中、南开大学泰达学院、轻工业学院、职业技术学院、幼儿园、医院纷纷拔地而起，房地产开发也呈现出爆发式增长。

一个富有生活气息的现代化新城已然形成。

不过，王恺并不满足于此。

“经济发展太快，当时规划超前得还是不够。”年届六十的王恺说，泰达现在面临的不是城市功能的问题，而是如何提高城市品位的问题。

凭借招商引资、土地开发，泰达用26时间年将一片33平方公里的荒凉盐碱滩建设成拥有30万常住人口、年GDP超过1500亿元的现代化新城，他们又将如何建设更有品位的泰达？

如何改变发展路径依赖？

提升城市品位的压力首先来自于经济结构的调整。

王恺介绍，以土地开发、廉价劳动力投入和加工出口为主要特征的国内开发区属于第一代产业园区，生命周期在25年左右，都到了必须转型升级的时候。

挑战主要来自两方面。

一是土地、劳动力、能源等基础要素资源价格全面上涨。王恺记得，他到天津开发区后做的第一个工资规定是：开发区内工人工资是国企工人工资的一倍，也只有120～160元，如今最低月工资到了1100元；他刚到开发区时，土地是每平方米1.5元，如今每亩达到22万～25万元，天津开发区因此不得不填海造陆。

二是资本引进越来越难。据王恺介绍，中国第一个具有开发区性质的深圳蛇口工业区，现在已没有工业了：早期引进的外资加工制造业项目已悉数撤离，只留下一片工业废墟，被迫开始进行转型。

本世纪初，天津开发区开始进行产业升级时强烈感觉到了制约："投资者开始抱怨教育、医疗、商业设施跟不上，人文、社会吸引力不足。想干的事干不成。科技、服务业发展不起来。"王恺说，他认为，工业的城市基础已不适应发展现代服务业。

"现在吸引高端人才，对方关心的是工资多少？孩子在哪上学？房价多少？城市品位成为决定转型成功与否的关键。"

王恺为提高城市品位与质量开出的药方是：转变可支配财力的投入方向，建议财政向城市维护方面加大投入，使城市变得漂亮、卫生、宜居，"良禽择木而栖嘛"。

但20多年来一直秉承的发展方针，使外向型工业园区成为泰达的基因，土地开发、引进大型项目、投资驱动的发展模式，泰达"十二五"规划确定的8大支柱产业里并没有服务业。

"思维惯性很大，转变很难，看不到第三产业独立发展的可能。"王恺说。目前，泰达第三产业绝对值在增加，但相对值在降低。

对于路径依赖的原因，王恺认为是"发展的压力太大了"，他期待着工业达到一定水平后，可以从容考虑"城市化和产业柔性化"。

令他略感欣慰的是，现代物流业在开发区已发展起来了，未来的

发展思路要求，做强先进制造业、现代服务业“两个产业”；形成投资、科技“两个驱动”；做好存量、增加“两篇文章”。

“摆脱外向型工业园区的基因，绝不是一朝一夕的事情。”王恺说。

滨海新区：开放！更开放！

2007年3月25日下午，时任中共中央政治局委员、中央书记处书记、中央组织部部长贺国强，在天津市全市领导干部大会上，宣布了中央关于张立昌同志不再兼任天津市市委书记、张高丽同志任天津市市委书记的决定。

至此，时任天津市市委书记张立昌结束了自己将近10年的天津市市委书记的任职，出任国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组副组长。张高丽则是从山东省省委书记的任上调任天津市市委书记，此前，曾担任山东省省长、广东省省委副书记、深圳市市委书记、广东省副省长等。当日，张高丽说，天津的发展正处于关键时期，来天津工作，对其是一个新的考验，并表示自己将努力做到三点：为民，务实，清廉。

四年后，我们试图对张高丽在天津的四年做出一些总结的时候发现，张高丽在2007年10月召开的中国共产党第十七次全国代表大会上，当选中共中央政治局委员；2007年12月，人民银行行长出身的戴相龙结束了自己天津市市长的任职，曾任宁波市市委书记的黄兴国被提名为市长候选人，并于2008年1月正式当选天津市市长；2010年天津市国民生产总值突破9000亿元，这比2006年的4337.7亿元翻了一番还要多；尤其引人注目的是，滨海新区全区生产总值在连续跨越2000亿元、3000亿元、4000亿元的台阶以后，2010年全区生产总值

达到5030.1亿元。

此外，作为中央政治局委员的张高丽，在其主持天津市委工作期间，无论是大力推进困扰滨海新区发展多年的行政管理体制问题，还是深入落实、推进中央新时期干部人事制度改革部署，无不涉及中国新时期发展改革之敏感领域。

不但如此，仅通过对其在2007年3月25日到2011年2月28日会见代表团的不完全统计，足以看出，张高丽已经给外界带来了一个更具开放意识的天津，以及一个更具开放意识的滨海新区。

将滨海新区写进党代会报告标题

在2007年3月25日召开的天津全市领导干部大会上，贺国强强调，“天津是我国四大直辖市之一，是华北重要的工业基地和环渤海地区的经济和商贸中心，也是我国北方最大的沿海开放城市，地位特殊而重要”。在国家于2005年正式将滨海新区纳入国家整体发展战略以后，“天津面临着难得的发展机遇，已经站在一个新的起点上”。

贺国强说，“中央对天津的工作一直十分重视。最近，胡锦涛总书记就加强天津市领导班子建设和做好全市当前各项工作又作了重要指示。”“这次天津市委主要领导同志的调整，是中央从全国工作大局和天津市领导班子建设的实际出发，根据工作需要和干部交流精神，通盘考虑、慎重研究决定的。”

同时，贺国强说，“张高丽同志政治上强，有较高的政策理论水平，贯彻执行党的路线方针政策态度坚决，自觉同党中央保持高度一致。他长期在沿海发达省份和改革开放前沿地区工作，有比较丰富的领导和管理大城市的经历和经验，思想解放，思路清晰，工作富有创造性；经过地方多个领导岗位锻炼，熟悉党务和经济工作，驾驭全局和处理复杂问题的能力强；注重抓大事、谋长远，重视抓班子、带队

伍；认真执行民主集中制，善于团结同志一道工作；事业心、责任感强，作风深入扎实，关心群众；公道正派，要求自己严格。”

张高丽将自己履新天津市委书记后调研的第一站选择在天津滨海新区。

在调研期间，张高丽强调指出，“推进滨海新区开发开放，是党中央、国务院从我国经济社会发展全局出发作出的重大战略部署。滨海新区经过十多年的开发建设，取得了显著成就，基础好，条件好，潜力大，空间大，发展前景十分广阔。我们要坚持以科学发展观为统领，以强烈的使命感和责任感，继续抓住千载难逢的历史机遇，加快推进滨海新区开发开放，促进天津经济社会又好又快发展。”

滨海新区位于天津市的东部临海地区，在2009年11月进行滨海新区行政管理体制改革之前，原来的天津滨海新区包括塘沽区、汉沽区、大港区3个行政区和天津滨海高新技术产业开发区（滨海高新区）、天津经济技术开发区、天津港保税区、南港工业区、东疆保税港区、中新天津生态城、天津港区、滨海旅游区8个功能区以及东丽区、津南区的部分区域，后功能区拓展为9个，规划面积2270平方公里。

这里曾被长期形容为一片盐碱荒滩之地，只是自1984年改革开放以来，该地区才发生了巨大变化，外资大量进入，经济快速增长，成为中国北方乃至全国发展最快的地区之一。

“十一五”期间，更是天津市滨海新区发展改革进程中具有重要里程碑意义的时期。2005年，以党的十六届五中全会为标志，滨海新区上升为国家战略，2006年，滨海新区被国务院批准为全国综合配套改革试验区，赋予天津市在金融、土地以及行政管理体制改革等方面先行先试的权利，这也成为此后天津市推进相关改革的基本逻辑依托。

滨海新区也是国家批复的综合配套改革试验区，后随着更多国家

级综合配套改革试验区的获批，国家在促进区域和全局性发展中的改革探索，在这一系列的试验区批复中虽各有侧重，但赋予地方更多自主探索的试验区逻辑尽显。天津的示范意义可谓尽显。

而在此新的发展机遇之下，天津新时期的发展也开始表述为比肩20世纪80年代深圳特区建设和90年代的浦东开发。直到目前，这都是天津市新的发展阶段的主要背景之一。

张高丽强调，要万分珍惜滨海新区来之不易的成就。

在2007年5月举行的中国共产党天津市第九次代表大会上，张高丽作了题为《进一步加快滨海新区开发开放，为天津科学发展、和谐发展、率先发展而奋斗》的报告。知情人士透露，“将滨海新区的开发开放写进党代会报告的标题，这在天津历史上还是第一次”。而在该长达1.7万字的大会报告中，亦专门拿出一章来谈“进一步加快滨海新区开发开放”。

而天津市第九次党代会以后，天津市专门成立加快滨海新区开发开放领导小组，市委书记张高丽任组长，市长任第一副组长，自2007年7月3日召开第一次会议开始，一直到2009年7月27日，两年间召开了10次领导小组会议，解决滨海新区开发开放中的具体问题。

更具开放意识的天津

关于张高丽大力推进滨海新区开发开放的众多故事中，有一次会议被广为提及。那就是，在其率领天津考察团到河北唐山曹妃甸地区考察回来以后，2007年6月13日，天津马上召开了全市进一步加快滨海新区开发开放动员大会。

在大会上，张高丽强调，加快改革创新，“凡是体现科学发展观要求的，凡是符合国际通行做法的，凡是有利于激发创造活力、加快发展的，都要大胆地试、大胆地闯，走出一条全面体现科学发展观和

符合中央定位要求的区域发展新路子，为全国改革发展提供经验和示范”。

此外，张高丽强调，要增强使命感、紧迫感和危机感。进一步加快滨海新区开发开放，是我国现代化建设进程中的一件大事，是全国发展战略布局中的重要一步棋，是实现区域协调发展的重要举措，也是天津面临的最大最难得的历史性机遇。当前是全市发展的关键时期，更是滨海新区开发开放的紧要时期。机不可失，时不再来。各地都在竞相加快发展，周边地区发展的势头非常强劲。形势逼人，不进则退，小进也是退，挑战前所未有。滨海新区要在区域经济发展中发挥辐射和带动作用，最根本的是靠真本事、真实力、真水平。我们必须居安思危，比学先进，发扬只争朝夕的精神，抓紧时间，加快节奏，埋头苦干，一切工作往前赶，形成开发开放的热潮，尽快使经济实力大起来、综合竞争力强起来、各方面水平高起来，努力走在全国前列。

尤其是第二段话，在后来被媒体广泛引用，并被解释为是张高丽在考察河北曹妃甸以后，充分感受到了滨海新区发展中的竞争压力。以至于本报记者有一次在曹妃甸采访，当时陪同张高丽考察的唐山市一位官员告诉记者，他分明看到了张高丽看到曹妃甸发展热潮后的瞬间表情变化。

或许张高丽真的从曹妃甸的考察中更多地感受到了竞争压力，但是，考察其担任天津市市委书记以来的对外交流可以看到，他通过更多地与国内其他省市的交流，已经给外界传达了一个更具开放意识的天津，和一个更具开放意识的滨海新区。

根据本报的统计，从2007年3月25日到2011年2月28日，张高丽在天津会见外地来访地方政府（包括高校研究机构，以及香港和台湾地区）代表团以及自己率天津考察团去其他省市考察的次数，总共达

到了56次，（具体见链接1），所涉地区不仅包括北京、上海、广东、浙江、江苏等发达地区，也包括西部的甘肃、宁夏、青海、西藏、新疆等欠发达地区，以及中部的一些省份和城市，所谈话题多为与经济发展有关，并表达了合作共赢的态度。

此外，2007年3月25日至2011年2月28日，张高丽会见的外国政府或民间代表团（包括其率团出访期间会见的）次数达到32次（具体见链接2），其中既包括发达国家或地区，像日本、韩国等，也包括一些欠发达国家或地区。所谈议题虽主要为与经济有关的话题，并几乎每个场合都会介绍新的战略机遇期之下的天津发展。当然，考虑到其作为中央政治局委员和天津市市委书记等多重身份，所谈话题不仅仅只有经济含义。

在2007年3月25日至2011年2月28日期间，其会见的中央部委代表团次数多达72次（包括全国政协有关的代表团，具体见链接3）。这直接促进了天津市和国家有关部委的更多合作。

再者就是，从2007年以后，天津也迎来了国家主要领导人视察天津的一个高峰期（具体见链接3），其中包括有些国家领导人赴津参加一些国家级或国际性会议，更包括直接到天津进行相关议题的高层调研，这在一定程度上反映了，天津在我国国民经济发展中的地位进一步提升。

当然，除了与较多的政府代表团进行交流，在此期间，张高丽会见的国内外企业的代表团和企业领导人更是数量庞大，仅2007年3月25日到2008年1月1日期间，就多达41个。而这些会见，反映在天津的经济发展中更是明显。2010年天津市国民生产总值突破9000亿元，这比2006年的4337.7亿元翻了一番还要多；尤其引人注目的是，滨海新区全区生产总值在连续跨越2000亿元、3000亿元、4000亿元的台阶以后，2010年全区生产总值达到5030.1亿元。

滨海新区行政管理体制改革的样本启示

2009年10月21日，国务院批复同意天津市调整滨海新区行政区划。11月9日，天津市召开滨海新区管理体制改革动员大会，滨海新区行政管理体制改革全面启动。

天津滨海新区作为国家批复的国家级综合配套改革试验区，本次改革从一开始就引发广泛关注，并被寄望于对我国一大批成熟的、已经站在体制变革十字路口的开发区和功能区的管理体制变革提供借鉴。

天津市第九次党代会之后，天津市委、市政府把体制机制改革特别是滨海新区管理体制改革作为重要任务，通过大量调查研究，广泛征求各方面意见，经过反复论证和充分准备，形成了几套候选改革方案。

在滨海新区新的行政体制改革启动前，在滨海新区范围内，包括塘沽区、汉沽区、大港区3个行政区以及天津经济技术开发区、天津港保税区等9个功能区。

这样一来，滨海新区内有7个公安分局、5个工商局、6个国税局和5个地税局、6个法院机构、5个检察院机构，机构的重叠使得管理协调难度较大，行政效率低，运行成本高。

随着滨海新区开发开放的推进，行政体制与现实发展之间产生了诸多矛盾和问题——规划难以统一实施；产业聚集效应难以实现；整体优势难以发挥；资源配置难以优化；管理效能难以提高。

南开大学滨海开发研究院常务副院长周立群曾指出，当时的滨海新区内部行政效率低，规划缺乏统一协调；下辖的几个功能区和行政区相对独立，各自为政，在一定程度上存在重复建设；资源不能得到合理有效配置，土地、资金、人才流动不畅。

张高丽曾在听取滨海新区管理体制改革意见建议座谈会上坦承，“体制不顺、机构重叠已经成为制约滨海新区发展的突出问题”。

于是，天津市第九次党代会之后，天津市委、市政府把体制机制改革特别是滨海新区管理体制改革作为重要任务，通过大量调查研究，学习借鉴国内外先进经验，广泛征求各方面意见，经过反复论证和充分准备，形成了几套候选改革方案。

最终，国务院批复《关于调整天津市部分行政区划的请示》，同意撤销天津市塘沽区、汉沽区、大港区，设立天津市滨海新区，以原塘沽区、汉沽区、大港区的行政区域为滨海新区的行政区域。并要求上述行政区划调整涉及的各类机构要按照“精简、统一、效能”的原则设置，严格执行中央关于厉行节约的规定和国家土地管理法规政策，加大区域资源整合力度，优化总体布局，促进区域经济社会协调健康发展。

据《人民日报》报道，本次滨海新区行政管理体制变革主要包括：

一是建立统一的行政架构。撤销滨海新区工委、管委会，撤销塘沽、汉沽、大港区现行建制，建立滨海新区行政区，辖区包括塘沽区、汉沽区、大港区全境。东丽区和津南区的部分区域，不划入滨海新区行政区范围，仍为滨海新区产业规划区域。

二是构建精简高效的管理机构。建立滨海新区区委、区人大、区政府、区政协，同级机构比原有三个行政区大幅度精简。

三是组建两类区委、区政府的派出机构。

一类是城区管理机构，成立塘沽、汉沽、大港三个工委和管委会，主要行使社会管理职能，保留经济管理职能。一类是功能区管理机构，成立9个功能区党组和管委会，主要行使经济发展职能。

四是形成新区的事在新区办的运行机制。赋予新区更大的自主发

展权、自主改革权、自主创新权。

滨海新区的这次行政体制改革分为5个阶段推进，在动员大会召开仅一个半月之后，滨海新区首届党代会召开，此前调任天津市市委副书记的何立峰当选为滨海新区首任区委书记。

张高丽指出，这次大会的召开，标志着滨海新区管理体制改革迈出了历史性的一步，滨海新区开发开放进入了新的历史时期。

随后，在2010年1月10日闭幕的天津滨海新区第一届人民代表大会第一次会议，宗国英当选为天津滨海新区第一任区长。自此，滨海新区区委、区政府、区人大、区政协四大领导班子全部建立。

在滨海新区管理体制改革动员大会上，张高丽强调，滨海新区管理体制改革，要减少管理层级，解决机构重叠、职能交叉的问题。要形成统一领导的管理体制，打破各自为政的体制障碍，充分发挥市场在资源配置中的基础作用，充分发挥政府经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的作用。要切实增强滨海新区发展活力，充分调动各方面的积极性、主动性和创造性。

由于这次改革，仅塘沽、汉沽、大港三区辐射地域面积就达2000多平方公里，全境常住人口147万，所以，此次调整力度之大为国内沿海区域所罕见。据《人民日报》报道，本次批复的方案为候选方案中“最彻底”的一个。

当然，直到目前，虽然滨海新区在行政级别上被公开冠以副省级，但知情人士透露，考虑到滨海新区的区长还没有解决副省级待遇，所以，滨海新区的副省级行政级别的赋予尚不彻底，而解决的办法或将采取滨海新区区长由天津市一位副市长兼任。

不过，纵然如此，据一位接近天津市决策层的知情人士透露，天津滨海新区的行政管理体制改革方案设计背后，体现了天津主要决策者的巨大勇气。该改革方案的推行，被认为之前长期困扰滨海新区发

展的体制困局终于得到缓解。

而更重要的是，这次滨海新区的行政管理体制改革，也被认为或将对国内一大批成熟的、已经站在体制变革十字路口的开发区和功能区的管理体制变革提供借鉴。

而更重要的是，这次滨海新区的行政管理体制改革，也被认为或将对国内一大批成熟的、已经站在体制变革十字路口的开发区和功能区的管理体制变革提供借鉴。

东疆崛起：港城天津的传承与未来

汽车在天津东疆保税港区内徐徐而行，移植而来的整齐笔直的行道树尚未长出繁茂的枝叶，除了一排排红蓝相间的集装箱货柜如同一堵堵高墙横陈两侧，基本看不到行人与房屋，偶有载重汽车疾驰而过，掀起灰尘满天……

尽管看起来有些荒凉，东疆却处处涌动着浓郁的资本与商业气息，更承载着600年港城天津的希望与梦想——在中央政府对天津“北方经济中心”、“北方国际航运中心”的总体定位中，东疆被作为天津“北方国际航运中心”的核心区来建设。

“整个天津沿海区域，三个港区、临港工业区、产业区、南港工业区，包括旅游休闲度假区都是航运中心的组成部分。”天津东疆保税港区管委会政研室主任张忠东说，“但其核心功能区是自由贸易港区——它起一个以点带面突破的作用，以它的突破带动整个航运功能”。

而东疆的目标便是自由贸易港。

港城本色

对于拥有600年悠久历史的天津而言，兴衰沉浮自是难免。而纵观天津历史，其鼎盛时期，并不是其作为综合性工业城市的时期，而是由于交通便利作为商贸城市的时期——港城本色由此可见一斑。在漕运最发达的时代，史料描述天津时用的即是“大都会”——那意味着

很繁华。

新中国成立后，天津城市的总体定位虽屡经调整，但港口城市的定位却一以贯之。2006年中央政府对天津“北方经济中心、国际港口城市、北方国际航运中心和物流中心”的定位，亦被视为天津自身港口城市历史传承的延续。

“经济中心的概念比较宽泛，需要支撑。”张忠东说，中央对天津滨海新区开发开放的定位很清楚：对外开放的门户、先进技术产业的研发和转化基地、航运和物流中心、宜居的生态城市。“这些目标实现了，就可以与经济中心画等号——经济中心不是一个抽象、战略的概念。”

但对港城天津而言，支撑其“北方经济中心”地位的核心要素“北方国际航运中心”，也并不是一个唾手可得的目标。

2010年，天津港吞吐量超过4亿吨，北方第一、中国第三、世界第五。其中，最具指标意义的集装箱吞吐量突破千万标箱，集装箱航线总数达到115条。但天津在北方港群中的地位并不稳固，不仅青岛、大连对航运中心跃跃欲试，就连一向与天津港不在一个数量级的黄骅、曹妃甸，其发展势头都足以让天津坐立不安。并且，天津港进出物资中，水泥、沙石等大宗干散货占比颇大，极易在与其他港口的货源争夺中流失。

对天津而言，在货源争夺已经白热化的北方，寄望在港口吞吐量有大的增长已经不太现实，且“见物不见人”的码头装卸业务在整个航运产业中也最不赚钱，要想奠定其“北方国际航运中心”的地位，必须另辟蹊径，与其他港口错位发展，向航运产业的上游延伸成为天津港的必然选择。

而在张忠东看来，“天津要成为国际航运中心，首先必须是个区域性或者全球性的金融中心、物流中心、贸易中心，其基本特征是自

由贸易港区——没有自由贸易港功能，就失去了支撑和依托”。

东疆正是这一使命的承担者。

“未来3年，东疆保税港区将加快向自由贸易港区转型，实现港区10平方公里封关运作。同时，争取设立东疆保税岛，实行旅客购物离岛退税。”东疆管委会主任张爱国说。

北方国际航运中心核心区

不过对东疆而言，购物退税只是改革的一部分。

“东疆保税港区改革目标是吸引现代航运金融服务产业汇聚东疆，树立飞机、船舶融资租赁的东疆品牌，进一步与国际自由贸易港区通行做法对接。”东疆保税港区管委会主任张爱国介绍。

“就航运产业而言，上游是个巨量的产业，规模和战略带动作用远远超出一个非专业人士的想象。”张忠东说。

2011年5月，中央政府专门为东疆这个完全靠填海造陆而成、只有30多平方公里的地区出台文件——《天津北方国际航运中心核心功能区建设方案》。

这份被东疆保税港区管委会主任张爱国称为“支持力度最大的方案”，赋予东疆保税港区在国际船舶登记制度、国际航运税收、航运金融业务和租赁业务方面广泛的先行先试权，以期用5至10年的时间，把东疆保税港区建设成为“各类航运要素聚集、服务辐射效应显著、参与全球资源配置的北方国际航运中心和国际物流中心核心功能区，综合功能完善的国际航运融资中心”。

在张忠东看来，一个经济中心的形成，第二产业是基础，现代服务业是龙头。但随着近年来新项目、大项目的落地，滨海新区第二产业所占比重在加大，现代服务业的发展速度却跟不上，比例还不到40%。“而国际航运中心核心区——东疆，就是天津市高端现代服务

业——金融业的一个创新发展基地，也是天津形成现代服务业高地的基地。”

“自由贸易港区的探索就是要把高端服务业做起来。”张忠东说，东疆现在已有比较好的基础。他期望未来现代服务业的比重能占到60%～70%，“这就是我们的目标”。

“《天津北方国际航运中心核心功能区建设方案》出台后，东疆成了事实上的政策高地。”滨海综合发展研究院产业研究室主任蒋宁博士说。

得益于此，大批企业蜂拥而至。据统计，2011年，有超过200家企业在东疆注册。其中，不乏中远散运、中工艺、中建材、中粮可乐等一批“中”字头央企的投资项目。而此时的东疆，开港只有4年，完全成陆只有1年，尚无写字楼可供入驻。

金融租赁中心雏形初现

抢滩东疆的众多企业当中，金融租赁类企业尤为引人注目。

截至目前，东疆保税港区已注册租赁类企业163家，其中单机公司109家，单船公司33家，小总部公司14家，特殊项目公司7家。这些租赁企业已经在东疆完成了飞机租赁业务49架，船舶24艘，飞机发动机2台。

“中国现有的大的租赁公司，没有没在东疆投资的。”兼任保税区金融与租赁发展办公室主任张忠东不无得意地说，“说白了，没有不来的！”

作为金融业的支柱产业之一，融资租赁的产值不可小觑。

据张忠东介绍，国际上普遍采取租赁的方式解决飞机、船舶等引进需求，中国国内民航飞机1700架，1200架通过租赁融资。2009年东疆保税港区做成第一单飞机租赁，两架飞机，22亿元人民币。“他

的资金流动量有多大，他的GDP、税收有多大！他的带动作用有多大！”张忠东感叹道。并且，这种资金流动，不仅是国内流动，而是跨境流动。

不止是东疆。天津经济技术开发区与天津保税区，融资租赁同样开展得如火如荼。来自天津滨海综合发展研究院的数据显示，2010年，天津金融租赁业产值达1700亿元，接近全国行业总产值的四分之一。

天津在金融租赁领域出人意料的突破令天津市长黄兴国感叹，天津在发展金融业上“东方不亮西方亮”。

张忠东认为，对于希望打造金融中心的天津，金融业中的银行、证券基金，都还需要发展，但作为金融业的支柱产业之一，融资租赁最有前途。“目前，咱们国家租赁业发展还不充分，但它本身是个战略性产业，我们做起来，天津的金融中心就起来了。”

“就目前的情况来看，最好的、最有望成为天津下一个增长极的就是融资租赁。”滨海综合发展研究院产业研究室主任蒋宁博士说。对于一直心怀金融中心之梦的天津而言，金融租赁或将成为这一梦想的新支点。

“天津建设国际航运中心必须建成金融中心，而金融中心的重点可能在东疆保税港区。”张忠东对东疆的未来信心满满，“单以飞机租赁而言，东疆作为中国的飞机租赁中心的雏形已经出来了。”

深化干部人事制度改革：天津不只是开放

新世纪以来，我国在深化干部人事制度改革方面曾进行过两次大的改革部署。

2000年6月，中央颁布了第一个专门规划部署干部人事制度改革的纲领性文件——《深化干部人事制度改革纲要》。

2009年12月，《人民日报》评价称，在近10年的时间里，该改革纲要提出的任务基本完成。

2009年12月，经中央批准，《2010～2020年深化干部人事制度改革规划纲要》（以下简称：《规划纲要》）正式印发。

这个《规划纲要》在总结以往改革经验的基础上，提出了今后10年深化干部人事制度改革的指导思想、基本目标、重点突破项目和整体推进任务。纲要提出，要坚持党管干部原则，坚持德才兼备、以德为先标准，坚持民主、公开、竞争、择优方针。

正是在这一背景下，天津市启动了新一轮干部人事制度变革的探索。

提前完成中央竞争性选拔干部目标要求

在《规划纲要》下发不久，在2009年12月举行的天津市委九届七次会议上，天津市委书记张高丽表示，“选准用好干部，关系到事业兴衰”，要“真正把那些政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬、人民群众信得过的干部选拔上来”。

张高丽给出了八个字——“民主、公开、竞争、择优”。这正是《规划纲要》提出的关于干部选拔任用的原则。

张高丽认为选拔干部的正确导向应该是“德才兼备，以德为先”。至于“才”，则是注重从履行岗位职责、完成急难险重任务、关键时刻表现、对待个人名利等方面考察识别干部的才华高低。并认为，从“德才”二字考察，可以把干部分成三类人，“择优”就是对那些品德优秀、勇于创新、政绩突出的干部要提拔重用；对那些不思进取、无所作为、难以胜任的干部要及时调整；对那些拉拉扯扯、弄虚作假、以权谋私的干部决不使用。

“择优”需要的是一种有效的选拔制度。张高丽认为，这就要求“加大竞争性选拔干部力度，促使优秀人才脱颖而出”。

2010年7月28日，天津市近年来规模和力度最大的竞争性公选干部开始。这一天召开的天津市公开选拔领导干部工作动员部署会宣布，面向全国公开选拔天津城建学院院长等9个局级，面向全市公开选拔市委研究室副主任等20个局级、非中共党员5个局级以及市委组织部副处级干部（已先行试点）等322个处级，以及特别引人注目地面向全市有限性公开选拔市委组织部副部长等15个局级职位。

当天，天津市委常委、组织部部长史莲喜表示，这次公开选拔积极探索方式方法的创新，对干部选拔任用制度进行了改进和提升。

为了给符合条件的人员提供便利，同时节约人力物力，降低成本，此次公开选拔专门建立“天津公选网”进行网上报名。由于报名参考的人员不受体制限制，为海外归国人员、非公有制经济组织和社会组织人员中符合条件的人才参加公选打开了大门，同时也为用人单位在更大范围内选拔人才创造了条件。

考试注重能力素质，全面把握应试者的综合素质以及知识、能力、个性特征和对岗位的适应程度。在面试环节，邀请部分党代会代

表、人大代表、政协委员现场听取面试，并进行测评，测评结果作为确定考察人选的参考依据。

而考察环节则增加业绩公示和廉洁情况报告。在对考察对象德、能、勤、绩、廉进行全面考察的同时，增加了考察对象业绩公示和个人有关事项报告两项内容，避免“高分低能”、“会考不会干”和“带病提拔”、“带病上岗”现象的发生。

竞争性选拔成为2010年天津市干部选拔的主要方式。截至2010年10月底，天津通过竞争性选拔方式提拔局级干部89名、处级干部1335名、科级干部4872名，提前完成中央《2010～2020年深化干部人事制度改革规划纲要》提出的竞争性选拔方式产生的领导干部不少于1/3的目标要求。

而在此后的两个月，直到2010年年底，通过竞争性选拔方式提拔任用局级干部又增加6名、处级干部增加237名、科级干部新增312名。这也使得全年通过竞争性选拔方式提拔任用的局级、处级、科级干部，分别占同期提拔同职级干部总数的44.6%、45.1%和69.5%。

对于干部人事制度改革，张高丽认为，其政治性、政策性很强，干部群众非常关注。因此，各级党委要切实加强领导，用心统筹兼顾把握改革，稳妥有序操作改革，有计划有步骤地推进改革，真正做到得民心顺民意，干部群众拥护赞成，经得起历史实践的检验。

2010年，天津面向全市和全国公开选拔344名局处级干部，选拔职位多、范围广，局、处级联动，这成为天津历年规模最大的一次。

而随着适应不同单位和岗位特点的各种竞争性选拔干部格局的形成，以及相关体制机制的完善，这种选拔任用的规模不仅还会进一步扩大，探索的层面也越来越深。

天津市委明确规定，今后每年都要拿出一批市管领导职位公开选拔，市管领导班子出现2个以上职数空缺，一般通过竞争性选拔方式

产生拟任人选。除工作特殊需要或特殊岗位外，没有通过竞争产生的提拔人选方案，一般不予审批。

随着竞争性选拔力度的不断加大，竞争上岗的范围也开始逐步扩大。在天津党政机关内设机构选拔处科级干部时，以竞争上岗为主。而对专业性较强、内部人才资源集中的企事业单位领导岗位，也实行内部竞争上岗。

2010年，在天津市级机关、滨海新区功能区以及企事业单位通过竞争上岗任用了29名副局级领导干部，全市竞争上岗选拔的处科级干部3381名。

对于正局级领导干部，公推公选的力度也在加大。去年天津市委、常委会审议决定了12名正局级干部的任职，各区县、各单位公推公选164名处科级干部。对区县、部门和部分大型企业的党政正职人选，一般由市级领导干部和市委委员、候补委员公开推荐，经过综合分析、差额酝酿，到公开推荐的系统和单位进行定向民主推荐、民主测评和差额考察。

除了差额推荐和考察之外，差额遴选领导干部也在稳步推进。并引入个人述职、竞职演讲、综合测评等竞争性环节，实行全程差额或部分程序差额遴选产生拟任人选。通过差额遴选，天津市去年在市纪委机关、区县、市国资委等差额选拔了21名局级干部，全市差额遴选处科级干部289名。

在基层党组织领导成员选拔方面，这种探索走得更远。在鑫茂集团、宝成集团等66个单位开展试点，试行公推直选，并逐步扩大到乡镇、机关、企业、中小学以及村、社区。

2011年10月，在天津市公开选拔领导干部座谈会上，张高丽对干部人事制度改革的推进表示肯定。他说，“市委对公开选拔领导干部工作高度重视，改革力度大，公选职位多，涉及范围广，引起了广

泛而热烈的反响，取得了明显成效。”

在其看来，通过竞争性方式选拔领导干部，转变了选人用人观念，改进了选人用人方法，推进了干部跨地区跨系统的交流，发现了一大批优秀人才，提高了选人用人的公信度。这对于扩大干部工作中的民主，增强干部工作的透明度，从根本上遏制跑官要官、买官卖官等用人上的不正之风，构筑人才聚集的新优势，具有十分重要的意义。

央地政经互动发展的“天津模式”

井建斌

（天津市委党校副教授）

我2001年从北京师范大学毕业，就一直在天津市委党校（天津行政学院）任教，迄今已逾十年。由于工作性质的关系，一直关注天津政经发展态势。我十分赞同贵报对天津政经周期分析时得出的一个观点：“因港而兴的天津，从来都不是一个单纯的经济之城，其经济的兴衰沉浮，总是与其在中国乃至全球政经格局中扮演的政治角色如影随形，城市变迁的非经济因素总是若隐若现。”在这里，我将从自身体会和有限观察出发，就近十年来天津政经发展态势，谈一些个人感知，以文会友。

天津的政治地位，首要是看市委书记的级别。市委书记的级别不同，对于天津发展的影响也会不同。在1987年党的十三大上，时任天津市市委书记李瑞环同志当选为中共中央政治局委员，奠定了天津应有的政治地位。1989年6月国内发生严重政治风波之后，李瑞环同志上调中央工作，接替他的是谭绍文同志。谭绍文同志当时不是中央政治局委员，直到1992年党的十四大上，谭绍文同志才当选为中央政治局委员。但不幸的是，仅仅半年时间，谭绍文同志就因病故去，接替

他的是高德占同志。高德占同志不是中央政治局委员。

1997年8月，张立昌同志接替高德占同志，任天津市市委书记。张立昌同志当时不是中央政治局委员。在党的十五大上，任天津市市委书记才一个月时间的张立昌同志，没有进入中央政治局。直到2002年党的十六大上，时任天津市市委书记张立昌同志才当选为中央政治局委员。此刻，天津的干部群众有了一种扬眉吐气的感觉。这是因为自1989年6月以来，已经有十余年的时间，天津的市委书记不是中央政治局委员，相应的，干部群众的感觉是天津在中央地位不是很重要了。

所以说，在党的十六大之后，天津的干部群众感到中央又重新重视天津了。当时一个流行的说法就是，张立昌同志当选为中央政治局委员，不仅仅是中央对于张立昌同志本人工作的肯定，更是对于这些年来天津工作的肯定。天津人的心气由此变高了，天津的新闻媒体报道张立昌同志的活动时，必先冠以中央政治局委员的头衔。此时此刻此举的心情，不是天津的干部群众，是不会体会到的。

好事成双。2002年年底，中央调戴相龙同志到天津工作，并于2003年1月当选为天津市市长。同时，中央调黄兴国同志到天津工作，出任天津市常务副市长，后来又接替戴相龙同志任天津市市长。由原来的央行行长出任天津市长、原来的宁波市市委书记出任天津市常务副市长，天津的干部群众由此对天津的发展充满了更多的信心。大量的贷款投向天津，金融创新被放在更加突出的位置，大胆创业和灵活就业受到进一步鼓励，天津经济开始发力。一个明显的标志就是，自2003年起，天津的好项目大项目投资、市政基础项目投资、公共事业项目投资以及科技型中小企业成长，成为助推天津经济发展的强大引擎。

又是一个好事成双。2006年6月，国务院全文发布《国务院推进

天津滨海新区开发开放有关问题的意见》，正式宣布天津滨海新区成为全国综合配套改革试验区，赋予其在金融、土地及行政管理体制改革等方面先行先试的权利。2006年8月，国务院办公厅公布了《国务院关于天津市城市总体规划的批复》，把天津定位为环渤海地区的经济中心、国际港口城市，北方经济中心和生态城市。这样一来，天津的干部群众又有了一种扬眉吐气的感觉。

2007年3月，中央调张高丽同志任天津市市委书记。张高丽同志在随后召开的天津市第九次党代会上当选为天津市市委书记。在党的十七大上，张高丽同志又当选为中央政治局委员。市委书记是中央政治局委员，又曾经是深圳市市委书记，天津的干部群众由此对天津的发展尤其是滨海新区的发展充满了更大的信心。因此，在党的十七大之后，在天津的干部群众中产生了一种新的期待和新的责任："如果说，邓小平理论的形成和发展离不开深圳经济特区等珠三角地区的创新性实践探索，"三个代表"重要思想的形成和发展离不开浦东新区等长三角地区的创新性实践探索的话，那么，科学发展观的形成和发展也将离不开天津滨海新区等环渤海地区的创新性实践探索。"一时间，此种看法成为天津干部群众的一种共识，但不能拿到媒体上去发表，因为中央没有这样提法。

在这里，讲一讲我亲历的一件小事，以说明当时的情况。《经纬线》（天津市纪委主办）主编在市委党校学习时，约我写一篇有关学习领会十七大精神的理论文章。我就用上述话语来概括天津干部群众的这一共识，并且把它写在了我的文章中。编辑部认为这样的概括很不错，但由于中央没有这样提法，怕引起别的省份的猜忌，文章最终没有发表，却给了我400元的稿费。我自己在一些单位所做的十七大精神的专题讲座中，已经把这一共识广为传播，赢得了更多人的认可和赞同。

恰恰在此期间，也就是在2008年元旦前夕，胡锦涛总书记到天津视察工作。在视察工作中，胡锦涛总书记从战略和全局的高度，对天津的工作提出了新的要求。2008年1月，中共天津市委把胡锦涛总书记提出的新要求，及时概括为“两个走在全国前列、一个排头兵”的工作指示，并向全市党员干部发出了《关于认真学习贯彻胡锦涛总书记在天津考察工作时重要讲话精神的通知》。2009年12月，中共天津市委在九届七次全会上，又把这一工作指示的表述调整为“一个排头兵、两个走在全国前列”，且沿用至今。

在当时，胡锦涛总书记的这一重要指示，极大地契合了十七大之后天津干部群众的新期待和新责任。再加上温家宝总理毕业于天津南开中学，是地地道道的天津人。“美不美，家乡水；亲不亲，故乡人。”有家乡的人做总理，天津的干部群众进一步增强了中央的信任感和自我的责任感。由此，人们由衷地感到：天津尤其是天津滨海新区及其所带动的环渤海地区的又好又快发展，将是胡（胡锦涛）温（温家宝）新政成就的重要体现，也是把科学发展观确立为党的指导思想必备的创新性的实践基础。此时此刻，天津的干部群众深深地感受到了中央对天津工作的高度重视，人心大振，信心大增，工作劲头十足，天津的各项工作呈现出一派欣欣向荣的气象。

鉴于此，从这以后，中共天津市委总是善于把胡锦涛总书记对天津工作提出的新要求及时概括为新的工作指示。在此方面具体的情况是：

2009年8月，胡锦涛总书记在百忙之中专门听取天津工作情况的汇报，对天津工作提出了新的要求。中共天津市委把这一新要求，及时概括为“五个下功夫、见成效”的工作指示，并召开常委扩大会议，传达学习胡锦涛总书记对天津工作的重要指示精神，对全市上下的学习贯彻进行安排部署，要求干部群众深入学习、领会和全面贯彻

落实。

2010年3月8日，胡锦涛总书记在参加十一届全国人大三次会议天津代表团审议时发表重要讲话，对天津工作提出了新的要求。中共天津市委把这一新要求，及时概括为“四个着力”的工作指示。经中央批准，中共天津市委还专门在《天津日报》发表了胡锦涛总书记讲话的全文，要求干部群众深入学习、领会和全面贯彻落实。

2011年4月29日至5月1日，胡锦涛总书记到天津视察工作，对天津工作提出了新的要求。中共天津市委把这一新要求，及时概括为“四个注重”的工作指示。中共天津市委还专门召开了九届十次全会深入学习领会“四个注重”的工作指示，出台了全面贯彻落实“四个注重”工作指示的实施意见，要求干部群众深入学习领会和全面贯彻落实。

正是通过这种方式和这样的努力，中共天津市委摸索出了一条具有天津特点的政经互动发展的新路子，不断加强了与中央的紧密联系，不断赢得了中央的高度重视，从而在不断树立更高标准、追求更高水平的过程中，得到了中央各部门的大力支持，激励了干部群众的冲天士气，极大地促进了天津经济社会的又好又快发展。

2012年2月12日于津门

【点评】

天津“单干”的逻辑

刘玉海

在天津发展历史上，2006年天津滨海新区被中央确定为综合配套改革试验区，允许其先行先试，无疑是天津发展史上具有划时代意义的事件。但天津获得的这一政策红利，不仅是让天津自身做强做大，还意味着其承载国家使命带动地区开发开放。但我们在实际中看到，

天津的开发开发虽然调子很高，但发展的底色依然是国企尤其是央企推动。

2011年，天津以大项目建设为支撑，新推出重大项目340项，累计达到1280项，总投资超过2.2万亿元，累计建成700项，优化了产业结构，积蓄了发展后劲，进一步带动了经济增长——以大项目建设为特点的工业拉动天津全市经济增长近10个百分点。2012年，天津依然“坚定不移抓大项目好项目建设，推出新一批工业重大项目，狠抓项目投达产，新投产项目产值2700亿元”。

实际上，在天津2006年以来经济年均增长16%以上的动人故事中，“大项目驱动”的特点就非常鲜明。天津方面的统计数据显示，“十一五”期间，天津累计实施3000万元以上工业项目2249项，总投资达11308.6亿元。其中，重大工业项目140项，总投资6338亿元，占实施项目投资额的56%，是天津项目最多、投资最大的五年，驱动天津固定资产投资增速长期保持在30%以上。

对于天津而言，要想恢复其昔日荣光、重新登上中国政经版图中北方经济中心的座次，要想重新塑造其新的产业结构，选择大项目驱动的发展模式无疑是最简单、快捷的发展路径。

以天津南港工业区的“明星项目”——中国石化天津百万吨乙烯及配套项目为例，这个被称为“大乙烯”的项目主要包括100万吨乙烯、1000万吨炼油、热电工程和区外工程四大部分、205个工程主项，项目主体建设投资268亿元，加上配套工程，总投资达到了340亿元，整个项目投产可拉动天津工业总产值4%以上。天津届时将拥有我国最大、技术水平国际领先的乙烯生产企业，成为华北地区最大的炼油加工基地。

此外，乙烯上下游产业链很长，一个“大乙烯”项目就可带动数个相关项目，在乙烯基地周围，天津配套建设了好几个大项目。这些

项目的组合，构成了循环经济模式，如发电厂为乙烯厂提供动力，乙烯厂每年产生的105万吨石油胶又用来发电。

再把产业链条继续延长，这个项目还带动了港口、运输、仓储、机械制造等产业。初步测算，乙烯项目带动上下游投资高达上千亿元。

如果继续延伸，还可利用乙烯资源带动一批石化下游项目，如食品添加剂、石油开采钻探及配套等。

天津之所以能采用“大项目驱动”的发展模式，则与国家意志密切相关——2006年中央将天津滨海新区作为国家综合配套改革试验区，赋予其环渤海增长极、带动北方开发开放的国家发展战略使命！由此，国家在此布局大项目也就顺理成章。

天津的产业结构亦由此“脱胎换骨”。目前，天津轻重工业比为1：4，初步形成了航空航天、石油化工、装备制造、电子信息、生物医药、新能源新材料、国防科技、轻工纺织等八大优势支柱产业。

天津市方面的共识是，“坚持不懈地狠抓高水平大项目好项目建设，不仅支撑了工业增长、扩大了总量规模，而且优化了产业结构，提升了技术水平，同时增强了发展后劲，转变了发展方式，是天津工业持续快速发展的根本动力所在”。

但与“疯狂”投资增长同时存在的是，2009年，天津的信贷总额增长47.2%，远高于全国平均水平31.7%。

我们比较关心的是，作为国家综合配套改革实验区承担了国家变革先行先试探索使命的天津，这种“大项目驱动”模式能复制吗？

而且，更现实的追问是：这种发展模式带来的繁荣可持续吗？

第七章

河北再选择：面朝大海，能否春暖花开

急先锋唐山的探索、尤其是曹妃甸气势如虹的发展，为困顿已久的河北照进了一丝曙光，使这个几乎被人忘却其沿海地区身份的省份在摸索多年之后终于坚定地把目光投向大海。这背后是河北7000万人在政治（做首都的“护城河”）与经济发展之间、沿渤海与环首都之间的几度犹疑与数度失望，其艰辛与委屈自不待言。而2006年以来的新一轮国土开发布局调整，也在最后时刻将河北捎上了末班车——2011年12月河北沿海开发上升为国家战略——虽然对河北来说，好消息来得晚了些，但毕竟是好消息。

河北战略向海

2011年12月1日，在一群记者的包围下，赵勇艰难挪下国务院新闻办新闻发布厅的主席台，随后在一众官员的簇拥下突围而出。

他刚刚与国家发改委副主任杜鹰共同主持了《河北沿海地区发展规划》获批的新闻发布会。自此，拥有近秦皇岛、唐山、沧州500公里海岸线却错失中国改革开放后“东部率先发展”战略机遇的河北，终于得以将沿海开发上升为国家战略。

此时，长期以来被寄予厚望的京津冀一体化和首都经济圈发展规划正陷入困境和更广泛的争议，来自学界和河北省官方的质疑之声开始半公开化和公开化被表达出来，甚至直接提出“河北正因为靠近京津才发展落后”这样的观点。

于是，该规划的获批，被认为代表了最近几年河北决策者对该省省域经济发展进行战略反思的努力，是河北省向海发展战略新思维的一个新开端。

而一个引发广为关注的“巧合”是：2011年8月27日、28日，张庆伟、张庆黎先后空降河北，分别任河北省代省长、河北省省委书记。10月27日，久拖两年不决的河北沿海发展规划终于获得国务院批复。

这样的巧合，遂被解读为河北省在“二张”主政的新时代，该省或将正式走出“自主发展还是借力京津、环渤海还是环京津”的战略困扰，更加旗帜鲜明地在“自主发展”和“环渤海”的战略方向上寻求突

破。自此，这个拥有7000万人口的内陆型经济省份毅然转身，重心向海。

“打个比方，《河北沿海地区发展规划》的获批，就像2001年中国加入‘WTO’！”河北省发改委系统一位官员兴奋地说，“河北拿到了中央的‘路条’”。

这种兴奋的背后，是河北在稳定与发展、均衡发展与发挥比较优势、环渤海与环首都、借力京津与自主发展之间，在京津冀与中央三地四方之间长达30年的纠结与坎坷探索。其间，河北方面曾多次寄望于京津冀合作，然终沦为漫长的等待、冷遇和失落，曾为此委屈，继而愤怒，却又无助。

面朝大海，能否春暖花开。对于河北省省域经济的整体发展而言，真的可以撇开纠缠不清的京津冀一体化发展的困扰，在自我为主、独立发展、面向大海的道路上赢得一个新的战略机遇期吗？何况，在河北省的历史上，面向大海、自主发展的战略方向并非是第一次被提出、被实践。

畿辅河北的宿命

在发布会现场，赵勇侃侃而谈，在其看来，河北沿海地区发展具有独特的不可替代的优势——毗邻京津。

而事实上，在相当长的时期内，毗邻京津，亦被大多数河北人视为其最大的发展优势。

自辽代以后，北京成为中国首都以来，河北一直是拱卫京师的要地。即便到晚清，也环绕京师，领有天津卫。1901年，袁世凯任直隶总督后，将总督衙署由保定迁往天津，使天津成为河北首府。新中国成立后，京津直辖，不断地将河北的地盘吞入日渐膨胀的北京。

1949年，河北省设立通县专区，辖通县、蓟县、三河、香河、平

谷、顺义、密云、怀柔、昌平、大兴、宛平、良乡、房山13县。到1958年，不足十年的时间，通县专区下辖的县不断并入北京，最终撤销建制，只有蓟县、三河、香河和后来成立的大厂县以及并入的固安县重新被划归河北。

“北京、天津从河北区域内挖出去成为两个特大城市后，把河北割裂得支离破碎。”河北省社会科学院原副院长杨连云说，从石家庄到承德、张家口还得路过北京！

但这丝毫不影响河北对北京的期待。主流的观点是：北京作为首都，云集着中央政府机关、国有大企业、众多科研院所……具有无可比拟的优势，河北只需承接好来自北京的产业升级及外迁，就能轻松赚个盆满钵满，正所谓“大树底下好乘凉”。

但实际上，环首都带给河北的首要任务是做首都的“护城河”，而不是经济发展。

每逢“两会”及“非典”等“特殊”时期，河北需全力投入以保持首都稳定：河北境内进入北京的铁路、公路沿线，得派人24小时轮流值班，值班任务分解到各机关单位，不出人就出钱。

维护首都稳定之外，越来越多的任务也开始落在河北头上：保障首都供水、空气质量、环境等，这迫使官厅、密云水库上游的张家口、承德地区的农民只能放弃打井取水，放弃种植水稻；迫使河北不得不下马一些工业项目。而这一切在相当长的时间里并未获得补偿或者补偿很少。

河北的这一首都“护城河”角色在2008年奥运会召开时体现得最为淋漓尽致：在进京交通线24小时派人值班，电线铁塔派人值守；严控人员进京，以免给北京增加人口交通压力；首都周边一些工业企业停产6个月，造纸厂、化肥厂等地方支柱工厂纷纷下马；卡车不准进北京，前往宣化、张家口需绕行山西……

从历史上来看，国都周围地区称为京畿，承担支援和服务首都的重要职能，在新中国成立后，作为畿辅河北，首先需要直面“稳定与发展”的关系，这并非偶然，甚至可谓其宿命。发展终究是绕不过去的课题，尤其是在改革开放以后，河北省发展省域经济的战略选择因其特殊的地理位置，陷入了长期的争论和自我犹疑当中。

改革开放前，河北的发展战略可以用四句话概括：“提高两线、狠抓两片、建设山区、开发沿海”：“两线”分别是河北境内连接北京的京山（山海关）铁路和京广线河北段；“两片”则是河北的两大贫困集中区：坝上和黑龙港地区——黑龙港流域的53个县，主要是衡水、邢台、邯郸、沧州4市；山区则是指燕山、太行山地区；沿海则是秦唐沧。

改革开放后，河北的第一个发展口号是1985年时任河北省省委书记邢崇智提出的“山海坝”。因为河北有太行山、渤海、坝上草原。

“‘山海坝’都是比较穷的地方。”河北省社科院经济所副所长陈璐介绍，这是一种经济均衡发展的指导思想，“哪儿穷就发展哪儿”。

“山海坝”提出后并未得到认同。当时河北理论界多次讨论后认为，这一提法并没有充分反映河北的区域经济特点，只是个地理概念。“河北是有渤海、太行山和坝上，但还有大平原没提。而且‘山海坝’这个地理概念到底应该怎么和区域经济结合起来？”河北省社科院原副院长杨连云回忆道。

于是，1986年河北提出了“环京津”战略，试图依托环京津的区位优势，带动河北。

“这是河北借力发展思想的开端。”陈璐说。此后，借力京津还是自主发展，重点是环首都还是沿渤海，成为河北发展的两种不同取向，交替主导着河北的发展路径。

但“环京津”战略提出未及两年，河北又于1988年提出了“两线一

区大开发”的主导思想。“两线”依旧是京山、京广线，“一区”成了河北沿海地区。

“这个战略的提出，有非均衡发展的思想，开始把目光转向沿海。”陈璐说。

可仅仅过了4年，河北又将发展口号换成了“一线（秦唐沧沿海一线）两片（石家庄和廊坊为代表的冀中南和冀东）带多点（开发区）”。

就在河北的发展指导思想摇摆不定之时，在邓小平东部沿海率先发展的思想指引下，其他沿海省市纷纷抓住机遇，加快港口建设——而且交通部对地方建港口给予投资总额1/3的资助，深圳、珠海、厦门、浦东、天津以及青岛、威海、大连等沿海城市的开发区增长速度更是令世人震惊。

直到1993年，在中央提出环渤海开发开放的背景下，主政河北的程维高重提80年代中期就为理论界所推崇的“两环（环京津、环渤海）开放带动战略”。

所谓“两环开放带动战略”，完整的表述是“外向带动，‘两环’结合，内联入手，外引突破”。“两环”就是环渤海、环京津，环渤海就是面向海洋开放，环京津就是对京津开放。

“‘两环开放’战略提出后，河北上下欢欣鼓舞。”持续跟踪研究河北发展政策20多年的河北省政府咨询委员会委员、河北省宏观经济学会副会长于刃刚记得，当时河北省省委、政府、政协、理论界频繁召开会议，上下热议，相关文章铺天盖地，“都觉得‘两环’恰如其分地体现了河北的特色”。

1994年的河北省人大会上，这一战略被进一步明确化，写入河北“九五”计划，成为河北影响最大、持续时间最长的发展战略。

但“两环开放战略”的支点是京津，开放对象也主要是京津，难免

受制于人。河北自此更是陷入了京、津、冀、中央“三地四方”复杂的博弈之中。

环京津环出了贫困带

河北向京津敞开大门，遭遇到的却是冷遇。

“2004年以前，除了供应农副产品外，河北与京津的合作很少。”杨连云说，“除了水，天津不需要河北；北京更无所谓”，北京需要河北保障洁净的水、空气、环境，“要你保障时你必须保障”，奥运前，北京市和环保部到河北搞联合调查，污染水资源的工业项目就得下马，河北只能执行。

“北京人说了，我需要什么产品就打开城门，不需要的时候就关闭城门。”中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员、中国城市学会副会长牛凤瑞深有感触地说，“一种居高临下的风范。”他曾在河北工作，为做市场规划而去北京调研。

河北省一位专家对此愤愤不平。他认为，在京津关系中，河北一直处在被动地位，话语权比不了北京——北京是“挟天子以令诸侯”，动不动就打中央的旗号。

如此情势之下，“两环开放战略”提出之初河北方面曾寄予厚望的京津产业向河北转移自然落空，而大都市的“虹吸效应”更在京津周边的河北地区形成环京津贫困带。

2005年，由亚行委托上海政府发展研究中心、上海市社科院会同河北省财政厅、河北省发改委、河北省社科院及河北省科学院等部门联合调研形成的《河北省经济发展战略研究》中的数据显示：在京、津以北的张家口、承德，京津以南的保定西部、沧州，形成了一个由32个贫困县（其中，国家级贫困县26个）3798个贫困村组成的面积达到8.3万平方公里、人口272.6万的贫困带。

以张家口为例，这个曾经位居河北第四的京北重镇，2008年的农民人均纯收入仅为北京市农民人均纯收入（10662元）的30.8%！甚至不及新疆、内蒙古！

“有些专家说河北靠着京津发展怎么还这么落后，我认为正因为河北靠着京津才发展落后。”杨连云举例说，比如一个跨国公司来投资，考察过后当然会首先投资北京、天津，而不会投资河北，“什么时候京津到了扩散辐射阶段，河北才能发展起来”。

京唐港往事

当然，河北也并非一无所获，唐山就一度成为三地博弈棋局的受益者。

1984年，唐山震后恢复工作基本完成，当时全国正大张改革之风，包括邻居秦皇岛在内的一批沿海城市因近水楼台而率先搭上开放快车，景象一派繁荣。有200公里海岸线却还只能被定位为内陆城市的唐山意识到，没有自己的出海口，经济发展永远要比别人慢几拍，遂铁下心来建造港口。

准备了5年后，1989年，唐山港动工建设，全部资金由唐山市自筹。当时唐山港是1.5万吨～3.5万吨级的浅水港，1991年简易通航后，只为开滦煤矿、三友碱业等企业出口煤炭、海碱和水泥，1993年的吞吐量仅为45万吨，利用率不到1/10。这不算一个好的开局。

转机出现在1993年。当年7月，北京和唐山市政府签署了联合建港协议，唐山港就此更名为京唐港——虽然北京只投入了1.5亿元，在24亿元的投入中微不足道。时任唐山市计委工业处处长的胡世宁，将这次合作称为“给唐山港刻上京字招牌”。这项唐山市几经努力、最后靠一位唐山籍的老北京副市长才促成的合作，被外界解读为“北京抛弃天津，自行在唐山建港口”。

自元代以来，天津一直作为北京的东南门户和出海口而存在。1860年开埠后，天津依托港口优势在半个世纪后开始超越北京，一跃而为北方经济中心。但新中国成立后，京津地位逆转，京津关系也变得微妙起来——互相不服对方，通俗的说法就是互相“掐”。这从两个城市球迷之间紧张的关系就可看出。

天津敢于和北京叫板的便是其港口资源。“北京进出口走天津港处处受制：人家经常卡它，给它压货，你北京来的就候着吧，人家三天就走了，你半个月也走不了；另外摊上各种费用。”杨连云介绍，为此北京和唐山合建京唐港，想走这个小港口，不再经过天津。

但市场有其自身运行逻辑，北京抛弃天津另建京唐港作为出海口的想法并未成真：京唐港除了给首钢进口一些铁矿石外，北京的大型集装箱等货物仍仰仗天津进出港——毕竟北京到天津港的距离近过京唐港，而且配套物流设施，京唐港也远不能和拥有百年历史的天津港相比肩。

或许正是因此，对于北京和唐山的这次联手“挑衅”，天津当时并未强烈反弹。但当本世纪初唐山开始建设曹妃甸港口时，天津再也按捺不住。

2003年开始，舆论对京津一带港口建设大加讨伐，称“饿着肚子搞跃进”——在河北、天津共640公里的海岸线上，从北到南依次分布着秦皇岛、京唐、天津、黄骅4大港口，造成吞吐能力闲置和资源浪费。

在这次讨伐战中，天津的声音格外强烈。时任天津港务局规划建设处副处长刘欣说，无论从港口布局还是从港口条件来讲，京唐港都不该建！

时隔十多年，旧事重提，称京唐港项目不该上马，似乎有些突兀。唐山市计委工业处处长胡世宁解读的原因是：唐山准备在曹妃甸

上马深水码头，天津方面隐隐感到不安。

天津之所以不安，因为曹妃甸前凸入海，紧邻天津的主航道。也就是说进出天津港必然要经过曹妃甸，这等于麻将桌上的“截和”。

反思“两环开放”战略

“两环开放”的双双落空让河北坐不住了，理论界率先反思。

“过了几年，就出现不同声音：到底是京津带动我们，还是京津吸纳我们，‘灯下黑’、‘大树底下不长草’？”河北省政府咨询委员会委员于刃刚说，事后看来，京津当时不主动也属正常，“京津还都在极化阶段，还都在吸纳资源的过程中，不可能辐射河北”。

既然向京津开放这条路无法走通，河北转而向中央提出诉求。但河北依旧未能得偿所愿：中央以重复建设、资源浪费为由（天津港方面一直宣称自己的港口还未饱和）不批准河北的港口建设申请。

这使唐山1995年就开始建设的曹妃甸处于违规状态、只能小打小闹，没有大的对外码头，更没有远洋航线。

“不单不批准河北建设港口，而且直到1998年才将河北唯一有大码头的百年老港秦皇岛的管理权下放给河北。”杨连云说，“这是全国港口中最后下放的！”

“没有港口就没有沿海优势。”杨连云认为，有大码头、远洋航线，大进大出才能发展起来，如果只能发展养殖业、旅游业，开不开放都没有意义。

于是，颇为讽刺的一幕出现了：拥有500海里岸线的河北，出海口竟然是天津！根据对河北省货物外运的调查统计，2006年，河北60%～70%的外贸进口铁矿石经由天津港、青岛港接卸；外贸原油均由青岛港接卸；90%以上集装箱由天津港进出。也由此，河北被戏谑地形容为“东部区位、中部水平”。

就在河北“两环开放战略”陷入困境之时，一份由吴良镛院士领衔的报告燃起一丝曙光，被河北当做“救命稻草”，紧紧抓住。

2001年10月12日，建设部审定通过由吴良镛院士领衔编制的“京津冀北城乡地区空间发展规划研究”——简称“大北京规划”。这份报告提出“大北京地区”概念，在此基础上对京津冀地区发展的方向性问题进行了探索：以京津双核为主轴，以唐（山）保（定）为两翼，疏解大城市功能，调整产业布局，发展中等城市，增加城市密度，构建大北京地区组合城市。

报告公布后，受到舆论及有关各方的高度重视，京津两市在此思想指导下重新修编了城市总体规划，京津冀区域一体化发展的思路开始深入人心。

河北尤其重视这份规划。时任河北省长钮茂生率先给予原则和战略的肯定，并组织专家研讨，认为应增加“京承张”三角区，作为改善北京生态环境建设的组成部分；还适时对廊坊市进行了规划，建设燕郊高科技经济园区和北京的大学城区。河北的空间发展战略也改为“大北京框架下的大三角战略”——保定、廊坊和唐山成为河北的重心。

“这实际上是对吴良镛方案的延伸。”陈璐说。

显然，这依旧是个借力京津的方案。

但这一方案依然未能有所突破。吴良镛曾在一次会议上透露，2002年，他在石家庄开一个规划研讨会，请天津方面的人参加，“他们打电话问会议组织者，天津到石家庄该怎么走！”后来说起来像笑话，但事实就是如此，京津冀之间缺少沟通由此可窥之一斑。

于是，“大北京框架下的大三角战略”只能流于口号，“喊了两年，没有实质进展”。

2002年年底，履新河北省省委书记的白克明被迫于2003年另起

炉灶，提出将河北划为4个功能区——冀中南、保廊、张承、沿海，次年又提出“一线两厢”战略——以唐山、廊坊、保定、石家庄为线，将河北划分为南北两厢。

“大多数人不赞成这个提法，认为只是划分了一个现状。”陈璐介绍，但从此开始，“以我为主成为河北的战略思想，借力京津只是手段”。

此后，虽然2004年2月，京津冀三地政府就一体化事项达成“廊坊共识”，并为舆论所盛赞且充满期待；虽然2006年10月11日和10月25日京冀、津冀分别签订合作协议，却始终没有动摇河北坚定地走向“以我为主”之路——标志性事件是2006年11日召开的中共河北省“七大”。

在这次大会上，河北省省委决定，大力推进沿海地区开放开发，加快培养沿海经济隆起带，并以之作为河北经济社会发展的突破口和战略重点，用15年时间把河北建成沿海经济社会发展强省。

2007年1月15日召开的河北省“两会”，再次将“打造沿海经济强省”发展战略明确化，决定“举全省之力建设唐山曹妃甸和黄骅综合大港”，并对沿海三市产业方向做了差异化布局：唐山重点在于精品钢铁、现代物流产业和石化、装备制造等后续临港产业，沧州则主打石化工业，秦皇岛加快发展高新技术和先进制造业。

“这是革命性的重大战略转向！”河北省政府研究室主任谢禄生当时评价道。

河北省社科院经济所所长及河北省省委、省政府咨询决策委员会副主任薛维君则强调，这是河北在反思几十年发展思路基础上的一个觉醒，“至少要形成一种心理暗示：我们要在更高起点上，有更高的追求”。

河北向海，既象征着其从难以看到希望的京津冀合作中抽身，也意味着其将与正全力发展滨海的天津滨海新区少不了一场较量。

在决定“打造沿海经济强省”的河北省委“七大”上，河北省省委决定省委常委、宣传部长赵勇兼任唐山市委书记。



唐山曹妃甸港口码头上，轮船靠岸，正在卸货物

此时，河北沿海三市，百年老港秦皇岛，未开发的海岸线所剩无几，且还要确保北煤南运，又紧邻中央机关度假胜地北戴河，难以大规模发展临港工业，更糟的是，其偏居冀东北一隅，无法形成对河北全省的带动作用；沧州的黄骅，港口地质条件不佳，属淤泥港；唯有唐山，曹妃甸水深岸阔、直插渤海主航道，发展空间广阔，且从1995年起就开始建设，颇有基础，2005年又获得中央建设许可，还在首钢搬迁地争夺战中成功胜出。从这个意义上来讲，唐山无疑是河北向海的主战场。

2007年的唐山，虽形势大好，却心有惴惴：毗邻的天津滨海新区在2006年被中央批复为综合配套改革试验区，政策优势无可比拟。当

时广为流传的说法是："曹妃甸能干的，天津也能干；唐山不能干的，天津照样能干"。

但在赵勇主政下的唐山尤其是曹妃甸地区，迎来了其非常关键的发展期，如果把天津滨海新区比作是一个领跑者的话，曹妃甸新区则是一个追赶者，且追赶的步伐十分急促。

唐山坊间曾流传这样一个段子：天津市市委书记张高丽履职不久就专程到曹妃甸访问，当时唐山方面的一位陪同人员称，"看到曹妃甸的发展后，张高丽的脸色一度非常凝重"。

这个段子的真实性难以得到更多佐证，但张高丽确实在多个场合公开表示，"滨海新区是后有追兵"。

不过，一直困扰唐山的是，曹妃甸拥有太多滨海新区所无法比拟的区位优势和资源禀赋，却一直因为缺乏足够的来自中央的决策支持而无法充分发挥其经济效益。

作为北方第一大港，天津港历来就存在比较严重的航道淤积情况，每年需拿出几个亿来专门用于清理航道淤泥，而曹妃甸港，则有中国北方最好的设港条件，经年不冻不淤，但仅仅由于国家在计划经济时代就将天津港定位为北方的集装箱中心，集中了华北95%以上的集装箱货源。

"曹妃甸现在要发展集装箱，小航班谁到我们这儿来？我们发展集装箱就得跑支线，弄几百个箱子还要先运到天津。"唐山市政协副主席、曹妃甸新区管委会副主任薛渤珣说。

其实，不仅是曹妃甸，将整个河北发展滞后归结于政策因素的大有人在。"河北沿海没发展起来，不是战略思路多变，也不是领导无能。"河北省社科院经济所副所长陈璐认为，"影响因素很多，但核心是让不让你发展、中央在海边画圈画在什么地方。"

"中国不是市场经济，而是中央放开哪块儿，哪块儿就活了。"陈

璐追问，“大项目能放在滨海新区，放在唐山就不行吗？”

但不管怎样，作为河北省向海发展战略的重要战略支点之一，唐山的向海发展确实已经上路，并直面与天津滨海新区的争锋。

任唐山市市委书记时，赵勇曾明确表示：“周边地区的竞相发展给我们带来巨大的竞争压力，不进则退、慢进亦退。特别是天津滨海新区发展迅猛，势不可挡，如果不进一步加快发展步伐，唐山就会错失良机。”

薛渤珣曾明确表示，自己非常关注滨海新区的发展进展，“十天半个月我自己就会开车去滨海新区转转，那边的发展势头是比较猛”。

寄望冲出京津冀

就在河北全力推动沿海的唐山、黄骅、沧州等地建设的时候，中国新一轮沿海战略布局调整正在展开。

2006年以来，国务院陆续批复一系列涉海经济区规划：作为国家综合配套改革试验区的上海浦东、天津滨海新区，以及区域性的广西北部湾经济区、珠海横琴新区、福建海峡西岸经济区、江苏沿海、黄河三角洲、辽宁沿海等。

2009年11月25日，胡春华领衔的河北省政府将《河北省秦唐沧地区发展纳入国家总体发展战略的请示》上报国务院，而20天之后，他告别河北，出任内蒙古自治区党委书记。

两年之后的2011年12月1日，国家发改委和河北省政府正式公布经国务院批准的《河北沿海地区发展规划》。

“从国家战略层面出台河北沿海地区发展规划，是为了‘完善一个布局，形成一个支点，走出一条新路，打造一个新高地’。”杜鹰说，促进河北沿海地区的发展，不仅关系到河北全省发展，能够形成一个

带动全省发展的增长区域，而且关系到京津冀的协调发展，关系到我们国家的沿海布局的进一步完善。

尽管这是中国涉海省份中最后一个获得国家战略支持的，但河北依旧难掩兴奋。“全省人民欢欣鼓舞！”赵勇在发布会上形容。

“《河北沿海地区发展规划》的获批，使河北沿海开发开放站在一个新的起点上。”河北省沿海开发领导小组办公室常务副主任李志军介绍，现在河北沿海开发目标已不再是京津：承接产业转移的对象从京津企业变成瞄准央企、外企和国内其他地方的企业。

今年11月下旬，111家央企走进河北，签署了投资6900亿元的战略合作协议，大部分项目都落在沿海地区。而曹妃甸的中日生态工业园以及正在紧锣密鼓推进中的中韩合作工业园，则将为唐山留下拓展东北亚合作的舞台。

不过，最令李志军津津乐道的是曹妃甸的“飞地”招商策略——外地项目，如果适宜在港口布局，可以划出土地，税收根据情况分成。

目前，在曹妃甸的冀东北工业聚居区，内蒙古的“飞地”——内蒙古临港工业园正在建设，前方是岸线码头，后方布置煤化工产业。今年11月7日，双方签订了《内蒙古自治区—河北省经济社会发展合作协议》。

“天津要发展成大都市，就不可能允许其继续将煤炭、铁矿石等大宗散货作为港口争夺的物流对象，它的未来是轻型化、集装箱。”李志军说，“不管天津愿不愿意，它都得承认这一点。”

如果这一判断变成现实，河北沿海港口将与天津港形成错位发展，剑拔弩张、明争暗斗也将不复存在；被赵勇概括为“共生经济”的全新关系或将暂时颠覆曾经纠缠不清的京津冀关系。

“河北沿海发展上升为国家战略，给河北的经济发展插上了强劲的翅膀。”赵勇说。

唐山城乡等值化实验：城市更像城市，乡村更像乡村

三到五年后的唐山乡村会是什么样子？

唐山人给我们描绘的愿景是，农村处处洋房别墅、村村柏油马路，农民生活在新型社区、工作在产业园区、购物在连锁店，看病能报销、养老不用愁，过上和城里人一样的美好幸福的生活。



在唐山开滦博物馆保存的资料中，可以说明中国第一条标准轨距铁路就出现在唐山，这里曾是中国最重要的工业基地之一

这让人期待的同时又容易让人产生质疑。别忘了，纵然是在很多发达国家，这样的乡村生活也尚未完全实现，更何况是在中国这个人口众多的发展中国家。而唐山，目前734万人口中，即便是按照乐观估计，尚有将近一半的人口在农村。

唐山的选择是城乡等值化改革。目标是实现城乡居民人均购买力水平、公共服务水平、社会保障水平、生活便利程度、综合素质五个大体相等。为保证该目标的实现，确定了“五个载体”和“四项保障机制”，其背后牵涉到的是一系列体制、机制改革。

“在信息化的背景下，对城乡的社会结构应该有一个颠覆性的思考。城乡等值化应该是一个模式，只要做到乡村的生活品质跟城里相等就行了，没必要全部到城里来”，河北省省委常委、唐山市市委书记赵勇说。

唐山城乡等值化实验

城乡等值化的概念并非为唐山所独创。

二战以后，德国的巴伐利亚州出现大量的农民涌入城市，使城市建设扩容太快，对城市造成很大压力。于是德国政府就在该州进行包括土地整理、产业布局和区域功能划分等方面的试验，使农民能够享受和城里一样的生活待遇，这被理论界认为是最早的“城乡等值化”实践。

1988年，山东省政府和德国巴伐利亚州以及德国赛德尔基金会共同把山东省青州市南张楼村确定为“中德土地整理与农村发展合作试验区”。15年间，赛德尔基金会向南张楼村的教育、土地整理以及基础设施建设投入约450万人民币，人均投入1125元（该村人口为4000人）。



周学熙创办北洋滦矿后发行的股票

试验的结果引起了广泛关注，并被国内理论界认为对解决中国“三农”问题具有模式价值。以2005年该村的情况为例：当年该村人均纯收入达6000元，比项目实施前大幅提高；截至当年该村兴建了80多个企业；农民工作模式发生改变，农业生产成为副业，企业生产成为正式职业；成功地留住了人，项目实施前后该村居民基本无变化，稳定在4000人；生活基础设施完全脱离了传统农村氛围，工作和生活在工业区、大田区、文教区、生活区等社区内，生活方式有明显改善，并以文教中心、集贸中心等辐射周边村庄，起到明显的示范带动作用。

这一城乡等值化的试验结果亦进入了唐山市市委书记赵勇的视野。

“赵勇书记曾经就统筹城乡发展问题做过一个博士论文，出过一本书，应该说，在这个方面，赵勇书记还是有比较系统的认识，唐山正好是他的一片试验田，可以将城乡等值化这个概念贯彻到城乡统筹的政策体系中去。”河北理工大学经济管理学院院长刘家顺介绍。

二战以后，德国和法国首先提出“城乡一体化”的问题，曾用30年

来推动这一进程。而现在有了因特网，城乡关系发展不能再照搬德国、法国的那套理论。

2009年，赵勇先后访问了德国、法国，深切感受到，很多人用互联网跟世界连在一起，在乡村就可以过上现代化的生活，乡村应该长期保留，人们没有必要到城里享受现代文明，可以住在山坡边上，住在深山老林，这还可以节省耕地。

“现在有些同志对城乡一体化提法有一些误解，以为是要把农村都要搞成与城里一样。实际上这不可能，也没有必要，追求城乡等值化应该是这项改革的内核。”赵勇说。

城乡统筹政策新格局

唐山在其建设科学发展示范区的战略规划中，确定了“五大支柱”，即新型工业化、新型城镇化、城乡等值化、社会治理和谐化和党的建设科学化。而城乡等值化是科学发展示范区建设的“重点所在、难点所在、关键所在”。



唐山大地震遗址，震后重生的唐山，直到开始经历新一轮的快速发展，都无法完全抹去曾经的悲情

“与其他几大支柱相比，城乡等值化无论是现实发展水平还是预期进展，相对而言都可能是一块‘短板’，唐山要建设科学发展示范区，首先要成为统筹城乡发展的示范区。”赵勇说。

而已有的发达国家经验表明，当经济社会发展到特定阶段，必须适时调整工农城乡关系，改变过去过分强调城市和工业发展的策略，通过政策扶持形成城乡协调发展格局。

2009年唐山市生产总值3781亿元，全部财政收入413.34亿元，城市居民人均可支配收入18053元，农民人均纯收入7420元，人均生产总值50706元，如果按照年平均汇率折算，合7427美元。

“唐山市已经步入了加快城乡二元向城乡一体化、等值化发展的历史阶段。”赵勇说。

作为河北省唯一的统筹城乡发展市级试点单位，唐山向全市153万农户逐一进行了问卷调查，最终得出的结论是，农民的真实愿望是追求生活品质跟城里人大体相等，而不是追求形式。

于是，依据此次调查结果，唐山市提出了构建“154”城乡统筹发展新格局。“1”，就是一个目标，实现城乡等值化，具体包括实现城乡居民人均购买力水平、公共服务水平、社会保障水平、生活便利程度、综合素质五个大体相等；“5”，就是五个载体，即以工业化带动城乡等值、以城镇化拉动城乡等值、以产业化推动城乡等值、以市场化促动城乡等值、以信息化驱动城乡等值；“4”，就是四项保障机制，即建立健全公共财政保障机制、公共服务保障机制、公共管理保障机制、公共政策保障机制。

在具体的政策构建中，唐山市提出力争要用3到5年的时间，基本实现平均每个农户至少有一人从事非农就业的目标，同时抓住现有城区退二进三和企业搬迁改造的机遇，加快城区工业企业向农村转移，创造条件把生产基地和车间建到农村，引导城市资本进入农村。

对农村最为敏感的土地问题亦有涉及。唐山市提出大力发展农村要素市场，加快推进农业用地使用权流转，鼓励支持农民以土地承包经营权入股方式，组建土地股份合作社，探索建立城乡统一的建设用地市场，实行农村集体建设用地与国有建设土地“同地同价同权”等。

此外，为扩大公共财政的支农力度，明确提出确保各级财政对农业投入增长幅度高于经常性收入增长幅度3个百分点以上，其中市本级财政高6个百分点以上。还建立了统筹城乡发展基金，鼓励企业捐赠，按照规定，企业捐赠不超过年度利润12%的部分准予在所得税前扣除。今年唐山市统筹城乡发展基金规模将达到10亿。

城镇化与等值化不矛盾

唐山市在针对城乡等值化发展的政策构建中，为加快农村人口到城镇居住就业，决定实施“四扩”战略。主城区扩张，把唐山主城区建成300万人的大城市，曹妃甸国际生态城从零开始建成一座百万人口的国际示范城市；县城扩容，每个县城都要逐步发展成一座30万人的中等城市；中心镇扩大，建成一批5～10万人的大城镇；中心村扩村，把几个村的人口、资源要素加以整合，集中联建为中心村。

“力争全市城市化率年均递增两个百分点，这样城市化率在不久的将来就会超过80%。”赵勇在2010年唐山市统筹城乡发展试点工作推进会议上表示。

每年递增两个百分点，这一城市化率速度几乎是全国年均增长速度的两倍。而唐山市公布的2009年城市化率是53%，更多的实践表明，由于受人口结构和传统生活方式的影响，在我国很多地区，城市化率超过50%以后，每提高一个百分点所付出的成本越来越高。



唐山曹妃甸已经建成还未正式投入使用的原油码头

“从理论上来讲，城乡等值化实际上和城市化是相反的关系，城市化是让农村的人往城里跑，等值化的过程是不让农村的人往城里跑，或者说城市里的人也可以到农村去，实现人口在城市和农村的互动。”刘家顺说。

唐山市在其针对城乡等值化的政策构建中，为什么将城镇化作为五个载体之一呢？

“中国到目前还是以农业人口为主的国家，各种资源人均占有很不丰富，包括唐山在内，要实现发展，集约化是必然路径，城镇化在中国还有一个长期的过程。城镇化和等值化在唐山并不矛盾。”刘家顺告诉记者。

不过，在刘家顺看来，“城镇化的节奏也很重要，不可能说一方面农民从农村走出来，另一方面城里到处是贫民窟，那将是一个失败的城市化”。“对唐山来讲，目前阶段推进城乡等值化的关键还是要很好地处理好投入和发展的关系”，无论哪个地区的城乡统筹，“首先是发展，统筹的目的在于推进城乡共同发展，只有发展才能保障城乡和谐。如果没有发展，统筹也没法做，不可能说饭不吃了，把财力拿去

给农村修路，这是不符合常理的”。

“城乡等值不是说城市人和乡村人都一样，那就不叫城乡等值了，实际上是要追求城市更像城市，乡村更像乡村。否则就是城市不像城市，乡村不像乡村。”刘家顺说。

自我救赎的廊坊样本

“半小时进京入卫，一小时上天下海”，廊坊市广阳区这句招商宣传语简洁地概括了廊坊市“连京津之廊、环渤海之坊”的区位优势。

廊坊6个市区县环绕北京均占尽地利，而且都处在北京两轴两带的延展方向上。一直以来，人们都认为廊坊市是承接北京产业转移的最佳地点。从区域经济学理论上讲，廊坊市也正是北京、天津要素外溢的首选之地。

然而，实际上即使北京已经无法容纳更多生产要素，廊坊市依然很难从北京承接转移过来的产业，甚至可以说设想中的大规模产业转移并不存在。这使得本来有希望承接北京产业转移的廊坊市不得不转变战略，开始摸索自己的产业之路。而河北省环首都绿色经济圈战略的提出，给廊坊产业发展提供了一个“绿色机遇”。

廊坊的这种自我救赎，可以彻底改变以往的不利处境吗？

产业转移的渺茫希望

经历了北京城市成长期对周边资金、项目、人才等要素的“虹吸”阶段之后，这个人口早已接近2000万人的超级大城市已经无法承载更多的功能，在很多经济学家看来，北京市逐渐进入向外辐射扩散的阶段，这意味着北京承载不了的产业将不得不向外转移。

2005年开始的首钢搬迁被认为是一件有标志性意义的事件。在2008年北京奥运会提出的“绿色奥运”口号下，首钢不得不面对搬迁的

命运，尽管这个话题之前已经谈了几十年。

从首钢搬迁到曹妃甸开始，北京陆续将一些企业搬迁到周边的河北地区。河北省社会科学院原副院长杨连云说，当时北京的企业搬到张家口、承德、唐山、廊坊、保定的大小加在一起大概有300家。“从一产、二产到三产都有，一产有直接投资的养猪场、养鸡场、农副产品基地，二产工业项目也有，早在2005年以前搬迁的有北京雪花冰箱，第一机床厂的铸造车间搬到高碑店，一家塑料厂放在保定。”

然而，这样的搬迁是不得不为之的，迫于保障北京奥运会成功举办的压力。一位专家告诉记者，首钢的搬迁20世纪80年代初期就提出。当时炼钢用的是唐山的铁矿石，铁矿石从唐山运来以后又不能轧钢，得到天津去轧钢，成了一个迂回运输。这从经济理论上来说，是绝对不合理的。

但是，从中国的行政分割和财税体制上讲，首钢搬迁对于北京不是件好事，因为它每年给北京上缴20亿元的财政收入。因此直到首钢对北京市的负面影响远远大于正面影响时，才开始搬迁。

在当前分税制的财税体制下，地方官员要出政绩，就得抓招商引资以促进GDP增长，同时增加财政收入以维持政府各项开支。这就导致不同地方利益主体之间互相竞争，能抓到手的资金、项目都抓过来，能不放走的一个都不放。就连首钢搬迁都留了一手，首钢效益最好的轧钢项目最终还是留在北京，只是搬到顺义而已，税源仍归北京。

在这种情况下，虽然廊坊市占有良好的区位优势，却不能享受北京的产业转移之便。河北省社会科学院财贸经济研究所所长颜廷标介绍，北京已经容纳不下这么多生产要素了，必然要向周边扩散，但是河北环首都地区和北京的郊县是完全竞争关系，距离、成本等都相差不多。在这种情况下，即使是产业从市区往外转移，北京市也会优先

考虑自己的郊县。就算企业愿意转移出去，北京市也可以通过一些产业政策把河北的低成本优势抹平，或者不给转出去的企业承担一些社会功能。

“我们寄希望于跨国公司和央企，不寄希望于北京市属企业，多年来都是这样。”河北省社科院原副院长杨连云表示，北京市属企业就是搬到怀柔、顺义、亦庄，也不会搬到河北，所以也不必多费唇舌。

与北京市属企业情况不同，央企和中央科研单位在河北尤其是廊坊的投资热情高涨，清华大学在廊坊设有清华科技园，中科院就在廊坊建设了中科廊坊科技谷并将一系列产学研发项目落户在廊坊，中国农科院在廊坊建设万庄农业高新技术产业园。

“中央大院大所的企业，北京市可以留但是不能指挥它们，很多企业过来时北京也是极力挽留。”河北省社科院财贸所所长颜廷标说，北京市的企业到河北来的比较少，而一些到燕郊的都是偏小的企业。

“廊坊机遇”的那抹“绿色”

民建河北省省委副主委、河北省政府参事、石家庄市政协副主席武义青认为，北京市的第三产业占到75%，第二产业比例很小，没有什么可转移的企业。而且北京市好的企业转不出来，污染重的企业即使转移出来对河北也不好。

“北京要求生态，河北要求发展，当然发展不能以牺牲生态为代价，低碳发展符合河北也符合北京的利益。”去年河北省两会期间武义青提出《关于构建环首都低碳经济带的建议案》，之后又给国家“十二五”规划提出建议，在环首都低碳经济带的基础上提出环首都绿色经济示范区。后来河北省提出环首都经济圈战略，之后又加

上“绿色”二字改为环首都绿色经济圈战略。

环首都绿色经济圈的提出给廊坊的产业发展带来了良好的机遇，在环首都绿色经济圈14县（市、区）中，廊坊占了近半数。对此廊坊市委书记赵世洪认为，廊坊作为河北对接京津前沿和主阵地的作用凸显，而且诸多利好形成前所未有的“廊坊机遇”。

在环首都绿色经济圈规划中，目前最重要的是四区六基地建设，目的要在环首都地区建设高层次人才创业园区、科技成果孵化园区、新兴产业示范园区和现代物流园区，还要发展养老基地、医疗健康健身基地、休闲度假基地、观光农业基地、绿色有机蔬菜基地和宜居生活基地。在该规划中，对廊坊的独特定位是京津冀电子信息走廊和环渤海休闲商务中心。

有分析人士认为，环首都绿色经济圈中的“绿色”二字可能会对廊坊的产业发展有所限制。河北省环首都办常务副主任王纪平承认这会对产业有所限制，不过这样将使得定位更加清晰，整个环首都地区发展绿色产业、营造绿色环境，既发展河北，又保障首都生态安全，也符合国家的科学发展观和可持续发展的要求。

清华大学区域与城市发展研究中心主任施祖麟认为，四区六基地的定位有点低，“像什么休闲、养老、健身、农业观光、有机蔬菜、宜居，这些看起来都是为了北京”。不过，在廊坊市参观过一遍之后，他觉得还是发现了不少好现象。“一个是循环经济，一个是廊坊软件信息服务业，这两个我觉得很好。”这些跟前面的六基地建设思路不太一样，跳出了那个框架。

廊坊的循环农业是在成规模的养猪场对粪便进行处理生产有机肥料和沼气，而新能源则是研发硅基薄膜太阳能电池，清洁能源主要是煤的气化。而电子信息产业已经成为廊坊一个特色产业，不仅有中国联通华北基地，还有润泽信息港、华为、富士康等大企业落户。

这些循环农业、新能源、电子信息产业等恰恰适应了廊坊缺水、缺能源的特点，同时又符合“绿色”的理念。河北省社科院原副院长杨连云认为，廊坊地区缺水，京津唐电网电力又紧张，不能发展高耗能、高耗水的项目，所以要绿色发展，发展节能、节水、零排放的产业。

民建河北省委副主委、河北省政府参事、石家庄市政协副主席武义青认为，绿色理念不像人们理解的那样含义狭窄。奥运之后中央大力度搞节能减排，淘汰落后产能，发展新兴产业。这中间有很大的空间，既不属于落后产能又不是新兴产业，比如一些劳动密集型产业，可以解决就业、增收，这里面贯穿的也是绿色、低碳的理念。

“我们发展速度上可能会影响一些，但是注重既快又好，而不是单纯注重快。”河北省环首都办常务副主任王纪平表示，现在环首都地区已经招商选资阶段，各种标准门槛很高，限制一些低端产业，因为现在的土地也是寸土寸金，需要留给高端项目。

王纪平表示，环首都绿色经济圈刚提出时，北京以为河北会恶性竞争，门槛不高而随意上一些产业，从而威胁首都生态安全。不过，经过积极的沟通和主动对接，北京方面理解了河北的绿色发展理念。现在双方已经形成一个良性互动的局面，不仅邀请对方参与彼此的规划，一些重大的决策也互邀参加，京冀之间逐渐形成良好的互动形势。而北京要建设世界城市，交通、空间、人口压力很大，单纯靠北京难以解决很多问题，一些科技成果的转化都需要一些低成本的地区来帮助实现。

廊坊不要再当京津“后花园”

廊坊的区位条件相当好，京津冀一体化主要是廊坊。对于河北来说，由于北京、天津两个增长极非常强大，所以河北出现了环京津贫困带。这对于河北，尤其是廊坊来说，确实是一个很大的挑战和压力。

2004年提出过京津冀都市圈，但是这个规划至今还没有出台。到了2010年，河北提出来环首都经济圈的概念，就是发展围绕着北京的14个县市，主要是张家口、承德、保定、廊坊四大城市，廊坊是最主要的。这是要从根本上改变贫困带的现状，把环首都地区经济振兴起来，这是河北发展非常重要的战略思考。

我们曾经对河北省做过建议，第一个考虑是现在环首都经济圈只包括与北京接壤的14个县，这样的范围有些小。现在承德、保定、廊坊都有几个县与北京挨着，但是河北与北京有关系的不光是这些地区，像唐山就和北京的关系很紧密，但是它没有和北京挨着，范围再大一些与北京的合作腹地就大了，合作就更加深入。北京和河北应该深度合作，合作区域还得放开点，做得好的话带动的面积也就大了。

第二个考虑是产业的划分，怎么进行优势互补、产业错位发展，这说起来容易，做起来难，还是利益问题。北京市把首钢搬出去，还是不情愿的，是迫于奥运会的压力。其实有些产业可以交给河北来做，北京可以是政治中心、文化中心、国际交流中心，经济方面不能

全做。但是，北京现在还没想明白，它觉得现在有一两千万人，这些人的吃喝拉撒都得管，所以不放。但是中央又始终不批它是经济中心，给北京的定位只是政治和文化中心。

首都第二机场的争论大家多有听闻，该机场规划占用廊坊很多土地，一期是13平方公里，远期是32平方公里。而在机场布局上，跑道在廊坊的固安县，保税区、物流区都在北京。廊坊觉得这样的设计不合适，也要设立一个廊坊空港新区，带动当地建设。因此，在其他交通规划方面两地也要同步，不能进出口都在北京，廊坊却因为交通不方便没有进出口。此外，还有拆迁标准等，不能是两个标准，这得有个说法。

廊坊现在面临几个问题：第一是水资源非常缺，人均占有量跟北京是一个水平，但北京每年还要从河北调走大量的水。第二是土地，在大兴的首都第二机场，70平方公里在大兴，30平方公里在固安，而廊坊本身的土地也是有限的。第三是电力，北京现在的热电厂都改成燃气了，但廊坊还在烧煤，对北京来说明显就是污染源，这个事情其实北京也应该有责任。你想要改善是不是得想办法帮他改造，帮他改造总得给点补助吧？这几个方面都是大问题，都没有解决，中央协调可能好一点。

廊坊在北京、天津的中间，北京现在是南下东进，在寻找新的空间、新的资源，也就是寻找新的土地。北京两城两带的规划要对周围的中心城市、城区和产业带同城化，体现在轨道交通上。首都第二机场要搬到大兴区，而廊坊要改变过去被边缘化的状态，就要考虑怎么主动对接。因为北京这么发展，廊坊光停留在卫星城或者后花园的话，这个提法已经有点落后和被动了，一定要从服务的角度，服务京津，同时要主动对接，从产业的角度上来看主动对接，不要依赖。

说廊坊要主动对接的一个背景是，大家经常说，北京与周边地区

的合作不如长三角地区上海和周边地区的合作那么好，现在北京刚到扩散阶段，但是还没有像上海那样的扩散效应。以上海发展的成熟度，经济、人才扩散起来比北京要强的多。北京工业上没有太大的优势，产业扩散也是首先到自己的郊县。上海曾经也是这样，但是留不住，都跑到浙江、江苏了。北京落后的地方很多，上海也有落后的地方，当时想把产业留住，把青浦发展起来。于是，上海下了死命令，产业不许转移出市区，结果经济学家反对、企业也不愿意。北京是政府主导比较多，打造了通州、顺义、亦庄等几个产业区，企业也就跟着走了，这些企业很多都是市属的国有企业。

廊坊每年都有招商引资，实际只能招北京的民营、外资、台资的企业，国企肯定不出来。不过廊坊还是有机会的，但是机会多大还得看整个经济形势，现在经济形势低迷它的机会也就低一些。

另外，从北京扩散的步骤和阶段来看，这需要一个过程，现在通州发展起来了，就把自己周边带动起来，马上就带动廊坊的燕郊、大厂。燕郊其实已经被带动起来了，但是带动的模式还有点问题，它主要是房地产，其他产业相对较少。房地产虽然也是支柱产业之一，但是泡沫最容易形成，一旦房地产出问题，燕郊的整体发展就受影响。另外，它是一个睡城，对当地经济发展作用不是很大。

在区域一体化过程中，有很多问题需要解决，很多地方要协调，一定要打破行政区划的僵化的制约，才能够真正做到区域一体化。首先从观念上就不能拘泥于自己这个地方，不能说以地方利益第一。再就是体制创新、机制创新，要有一个顶层设计，决策部门、规划部门、协调部门都要做好，一定要有一个组织机构，光是三个行政部门做事是比较困难的。

长三角已经做了20年了，他们的进步我们看到了，矛盾也是一大堆。从机制上，首先要从协调机制着手，当然是利益的协调、信息的

共享机制；还应该在法律先行的概念下进行区域协调，有些东西应以法律的形式定下来。我们应该学习欧盟的很多做法，“法”这个东西很重要，大家都按照规矩来做事，利益的分享都说清楚，就不会有太多的扯皮。

（本部分由李博根据国务院参事、清华大学区域与城市发展研究中心主任施祖麟的采访录音整理而成。）

环首都绿色经济圈值得商榷

可以预见的是，在河北发展重心向沿海地区倾斜的同时，也并未放弃环首都，但环首都经济圈不一定非要界定成绿色经济圈。发展环首都经济圈没有问题，但环首都绿色经济圈，是可以商榷的。经济圈和绿色经济圈，这两个要区分。

经济圈内容很广泛，只要和北京的产业形成互补、形成合理的资源配置，发挥好作为北京这个超大城市辐射效应扩散的承接地的作用就行。因为各个城市、各个地方发展阶段不同。当然，我们现在强调低碳、生态、绿色。如果非要把它界定成绿色，就要分析环首都这个地带里面，哪儿是绿色的，哪儿不一定做绿色的保护。北京北部，河北承德、张家口，包括保定的一部分，这些可能会受绿色的保护，因为它是北京的上风上水地区。

所谓首都经济圈现象，实际上是特大城市经济圈现象。有的国家首都很小，比如美国的华盛顿；有些国家的首都和经济中心结合得很紧，像法国的巴黎、日本的东京。有些特大城市经济圈和首都毫无关系，美国的纽约、芝加哥，都不是首都。世界上其他一些特大中心城市也不是首都。而有的是首都，但不一定是经济圈，比如东京，虽然人口很多，但它经济中心是阪神工业区，是个工业带，而不是东京工业圈。

就北京目前的情况而言，北京16800平方公里，现在才1900万

人，在这里面并没有环一个大圈。再者，北京这么大的城市，对周围相邻区域，一定要承担这个特大城市的产业、人口辐射作用和带动作用。这也是正常的。而且，这些邻近区域的发展可能使整个区域或者城市群的资源配置更合理——当然，这一定要是市场作用，而不是行政指令。所以，环首都经济圈不存在“摊大饼”的问题——经济圈从某种程度来讲，它是“反摊大饼”的，而不是“摊”的概念。

在中国提出环首都经济圈，有一个特殊的城市管理体制和发展环境问题要注意。我们现在的城市发展模式是以行政区划为中心，经济的增长、人均各种水平的提高，都是以户口为标准。环首都经济圈发展需要注意的一个最大的问题是，各个城市的利益和区域利益可能是相互竞争的。所以，当河北提出环首都绿色经济圈，希望分摊北京的一些资源，或者是希望把北京的一些产业能拿到河北来，就可能是一厢情愿的想法。

当然，并不是说有竞争就不会形成经济圈。北京和上海不同，它主要是第三产业，占75%。因此，它向周边扩散的主要是服务业，大量的消费要到周边去。北京人口旺盛的购买力和生活内容的变化，使旅游、度假、休闲、餐饮等带动了北京市周边和河北地区的服务业发展，这就形成自然的经济圈。此外，北京地价过高——这就使得离北京较近的地方房地产发展获得推动力量。环北京这个经济圈的特点跟长三角完全不一样，它是以服务业发展、旅游业发展为特征。

从河北来讲，它需要发展环北京经济圈，北京也希望把它的城市人口向外扩散，但是河北提出的环首都绿色经济圈，思路上有一定的问题，是跟北京同步竞争。如果河北换一种思路，按照市场化的原则形成互补——比如说，按照现有形成的这种产业格局、消费格局来确定规划、建设基础设施，就会是一个现实可行的选择。北京现在有将近上千万外来人口、流动人口，河北是不是可以在这方面独辟蹊径，

给这些农民工和城市流动人口创造一些发展的空间？当然，这些不是高端人口，但是毕竟有利于河北的城市发展，有利于要素流动。这也是一个现实选择。如果它承接了这些低端的人口、产业，意味着它不会与北京竞争，那么在这个基础上它可以和北京合作。这个合作是现实可行的。

（本部分由刘玉海根据国家发改委城市与小城镇发展研究中心主任李铁采访录音整理而成。）

【点评】

河北向海的背后

叶一剑

针对河北放弃京津、向海发展的战略，研究者和媒体更多是从河北省终于开始尝试摆脱多年来对于京津依赖迷思的角度给出解读，并认为这代表了新时期河北省新的决策者对于该省省域经济发展的战略新思维，或将为这个一直为应该选择怎样的省域经济发展战略所困扰的省份带来一个稳定、可持续的战略依托，并在京津冀地区的竞合关系中获得新的有利地位。

但是，如果将河北向海的发展战略放在更长的历史维度以及京津冀空间维度下进行考察，进而通过对河北省域经济发展战略变迁的历程及其影响变迁的真实逻辑进行梳理，就会发现，这次的向海战略的选择，恐怕仅仅代表了河北省在当下全国区域经济和京津冀地区发展的新背景下，所进行的又一次战略调整而已，而这也很可能不是其最后一次战略调整。

更何况，河北省因其所处地理位置和既有的战略变迁历程，其省域发展的战略新思维在很大程度上是以国家对于京津冀一体化以及首都经济圈规划中的战略新思维为前提的，这一战略规划的落地和实施

依然充满不确定性。

在中国省域经济发展中，河北省可谓是最为复杂和纠结的一个省份，其省域经济发展战略的选择，更大的变数是来自于京津冀地区的竞合关系变迁，如何处理与京津之间的关系，一直是影响其省域经济战略变迁的最重要因素之一，直到目前，以及可以预见的将来都是这样。

但不管怎样，本次河北向海战略在国家层面上的获批，肯定是影响正陷入穷途和困境的京津冀一体化和首都经济圈发展的新变量之一。

下篇
京津冀的逻辑与抉择

【导言】

关于京津冀地区一体化协调发展的未来，目前看到的情况是，北京的发展已经并将继续受到其空间和既有发展现实的消极影响，使其在可持续发展方面面临很大的不确定性，而未来可能的解决方向之一就是，寄希望通过京津冀一体化的发展，实现各种资源良性配置，从而完成京津冀之间的发展职能和定位的重构。

但目前这一趋势并不明显，倒是在“三地四方”（京、津、冀、中央政府）的博弈格局中，无论是对河北还是天津而言，都难以获得公平的对待。这使得天津和河北回归自我主导的发展战略的态势已经非常明显，而且，还见更进一步深化。

如果按照这样的逻辑演变下去，我们对京津冀地区的增长未来将无法给出乐观判断。

一个可以探讨的战略规划是，对于京津冀地区的发展，应在“国家层面给予更具体的关注，北京带头，津冀两翼呼应，以此实现京津冀地区的整体突围。进而提升环渤海地区在中国区域经济大格局中的地位，并使得这一地区成为一个与中国在全球经济地位相匹配的首都都市圈的发展水平。

在此战略图景以及既有的行政区划前提下，可以考虑通过共同发

展基金等市场化利益协调机制进行资源的配置，以使得包括环首都经济圈在内的河北内陆地区获得公平发展的机会，客观上也为北京的可持续的资源供应和维稳需求提供机制保障。

拆除行政的藩篱，构筑市场经济的纽带，京津冀地区一体化协调发展的未来，舍此无他。

第八章

京津冀的逻辑

杨连云：河北正因为靠着京津才落后

京津冀一体化研讨二十几年了，北京、河北的区域经济发展都经过了几次大的研讨。

20世纪80年代时任河北省省委书记的邢崇智提出“山海坝”，因为河北有太行山，有渤海，有坝上草原。当时经过很多次论证，最后认为这并没有充分反映河北的区域经济特点，只是一个地理概念。河北是有渤海、太行山和坝上，但还有大平原没提，而且这个地理概念到底应该怎么和区域经济结合起来，“山海坝”这三个字没有充分反映。

随后90年代程维高担任河北省省委书记，提出的一个概念比较合理，就是“两环开放带动战略”。“两环”就是环渤海、环京津，环渤海就是面向海洋开放，环京津就是对京津开放，到现在看来也不过时。但是这个战略前十几年只是在理论上，实际上没有操作。因为环渤海不能光有海水，应该还有大码头、远洋航线，大进大出才能发展起来。如果只能发展养殖业、旅游业，开放就没有意义。当时河北没有大的对外码头，更没有远洋航线，唯一的大码头是秦皇岛港，但当时是交通部直属，还没有下放河北省管，且功能比较单一，就是运煤，除了带来污染外其他收益都没有。

所以环渤海对外开放没有拉动起来，直到1998年秦皇岛港下放归

河北省管以后，当地改造建立杂货码头和集装箱码头，这才建立起到日本、韩国、东南亚的远洋航线。之后曹妃甸港和黄骅港陆续建立起来，现在这两个港口已经有相当规模了，到今年年底河北省这三个港口的吞吐能力就能达到5亿吨，这在全国相当不错了。环渤海这才真正有意义了，有了大进大出的码头就能建工业园区、科技园区，因为来料加工比较方便，吸引了很多投资，所以三个港口城市的临港工业就发展起来了。没有港口就没有临港工业，有了港口，这三个城市现在临港工业发展势头非常好。国内外大批投资过来后，曹妃甸等开发区域就可以筛选了，不是什么项目都能进来，高科技的、无污染的才可以。

河北省环京津也有一个发展过程。2004年以前，除了供应农副产品外河北与京津的合作很少。因为从区域经济学来看，这两个城市是处在聚集阶段，吸收了河北的人才、资金、项目，河北人对此有点耿耿于怀，叫“大树底下不长草”、“灯下黑”，也就是虹吸效应。河北与北京、天津处在同一个区域，但是没法和京津竞争，所以人才、资金、项目都让京津吸跑了，河北的发展落后了。

有些专家说河北靠着京津发展怎么还这么落后，我认为正因为河北靠着京津才发展落后。比如一个跨国公司来投资，考察过后当然会首先投资北京、天津，不会投资河北。什么时候京津到了扩散辐射阶段，河北才能发展起来。可又一个问题是，京津到什么时候开始辐射？天津到现在还在增长，现在天津发展滨海新区，向东发展，有2000多平方公里的滩涂，发展工业的潜力很大。北京受城区面积的限制，而且一半是山区，平原的土地越来越紧张，北京要准备召开奥运会的时候，才开始扩散的。而环京津真正有效益是2004年以后，北京开始往外扩散辐射，这样河北跟北京合作才开始有积极性。以前都是空的，总是报纸刊物上、会议上讨论，但真正项目上合作很少。

后来国家提出“2＋7”京津冀都市圈战略，北京、天津加上河北的保定、廊坊、唐山、秦皇岛、承德、张家口和石家庄。但后来也没有多少进展。本来国家发改委要在“十一五”时期拿出都市圈发展规划，结果到“十一五”末也没能拿出来，到现在也就不提了。为什么呢？还是有阻力，阻力在功能和项目的分配上。北京、天津、河北各自的功能定位是什么，搞哪些项目，这牵涉到利益问题。所以一到项目就有分歧了，说深了这是国家财政体制和行政区划造成的问题。

我去欧洲考察过多次，得出一个结论，中国的区域经济合作阻力大于欧盟国与国之间的合作。人家欧洲的总理不管企业，你爱办哪就办哪，中国就不行，北京市要是迁出一个厂得市委常委会、市政府常务办公会研究通过，市长签字后才行，这就是中国特色。为什么会这样？就是因为财税体制改革后分灶吃饭，谁的税源多谁就留成多，这是把双刃剑——一方面调动了地方官员抓项目、招商引资的积极性，从省里到市、县的领导招商引资的积极性空前高涨。这不仅是为了政绩抓GDP，也为了财政收入，因为没有财政收入，工资、奖金发不了，什么事都办不成，国家不给保证，就只能拼命抓财源；另一方面也导致了地区之间的恶性竞争。北京和天津的矛盾这么大，就是因为这个。北京因为没有港口而耿耿于怀，进出口走天津港处处受制，人家经常卡它，现在和唐山曹妃甸搞了个京唐港，想走这个小港口，不再经过天津。

这种财税体制还有一个要害的问题——省长、市长也参与竞争，既当运动员又当裁判员，是政府经济。政府怎么能参与市场竞争呢？本地的项目拦着不让走，外地的项目拼命拉过来，市长去参与市场竞争，这叫市场经济吗？这不乱套了？

所以中国区域经济合作的难点就在这里，不光京津冀是恶性竞争，北京市内各区也是恶性竞争。北京社科院一位专家跟我聊，感叹

北京西站成了千古遗憾，本来往西可以挨着地铁，现在这位置离地铁两站地，不远不近，不能直接上地铁，只有公交车和小汽车，乘客上下车闹得西站堵成一片。

为什么会形成这个局面？就是因为当时宣武区、丰台区、海淀区三家都争，最后北京市政府拿了个折中方案，把北京西站放在三家交界的地方，商业服务区三个区都能沾上。我从石家庄到北京开会，过来火车挺快两个小时就到，要去北五环从西站过去花了三个小时，不能坐地铁，只能搭公交，打车照样也堵。

如果没有这样的财税体制，厂子爱办哪都行，税收和市长没关系。国外就是这样，公共财政取之于全民用之于全民，是全国性的，不能说上海财政收入多自己就花得多，是国家统一分配的。拿公务员工资来说，北京市一个处长比河北省一个厅长挣得还多，就因为北京财政收入多，既然都是国家公务员，待遇就应该一样。我曾经问过一位德国专家，你们贫困地区和发达地区公务员工资差多少，他觉得这问题很奇怪，公务员都是国家统一待遇，不然都为地方利益不就乱套了。

有一次在会上，一位专家慷慨激昂，说市委书记、市长保护假冒伪劣产品就应该开除公职。我反问道，他们保护假冒伪劣产品原因是什么，难道市委书记、市长都不知道这么做是错的，肯定知道，那为什么要这么做？卖假酒的厂子是一个市的税源，关了就没了税源，到时甭说奖金，连工资都发不上，这就是财税体制的问题。这个问题不解决，从根上杜绝假冒伪劣是不可能的事。

人们说“中央财政宽宽敞敞，省级财政紧紧张张，市级财政寅吃卯粮，县级财政哭爹喊娘”。现在全国地方债7万亿元，中央债10万亿元。像张家口搞“三年大变样”，城市建设比原来美多了，但是三年间花了1000亿元，相当于张家口10年的财政收入，不发工资、不办公

10年才能还完，这不就是“寅吃卯粮”？

中央财政拿了全国的一半，越往下越穷，这合理吗？这弊端太明显了，虽然调动了地方抓项目的积极性，但是带来了多少恶果。什么时候市长不担心财政，只是搞好医疗、卫生、教育就行了。市场的主体是企业家，不是市长。

（本部分由李博根据河北省社科院原副院长杨连云的采访录音整理而成。）

行政区划增加了京津冀一体化的成本

中国整个的城市化还处于一个进程中，远远滞后于经济发展的客观要求以及它的客观进程。但是中国属于城乡二元体制，各个区域由于各自特殊的地理区位，以及特殊的政治、经济地位，造成一些局部地区率先发展，计划效应特别强烈。相应的，像北京周边形成了这种比较强烈的贫富差距，这种贫富差距其实是和行政区划联系在一起的。

现在应该说我们都很着急要把它改变，中央、河北都很着急。当然，北京是“任凭风浪起，稳坐钓鱼船”，因为它在这一区域处于主导地位。天津看待北京是一种仰视，也不敢和北京叫板。而实际上，河北则是天津和北京的农村。

改革开放以后，整体的城市化在加速，但是中国整体的城市集化效应过程还没有过去，或者刚处于一种转型阶段。北京和天津作为两个超大城市，本身都有自己的发展空间，尽管说相对窄小，但是还没完全填满，还没有达到规模效应外溢的阶段。所以，河北省今天才面临着这样的局面。

有时候经济学家的理念，跟企业家是不一样的，而企业家跟政治家又是不一样的，他们各有各的逻辑。全国企业的平均寿命大概是三年，每年有大量企业在产生，同时也有大量企业在倒闭、转产。在这个过程中，企业布点的逻辑只是想尽快收回它的投资回报，至于说三

五年以后还要不要在这待，这不是它考虑的问题，这是企业家的逻辑。而经济学家就希望搞一次“退二进三”，最好不要搞二次三次。对于政治家来说，为官一任造福一方，只要能够把当地的经济搞上去，增加地方的税收和就业机会，那么我就可以忍受，这是他们的逻辑。其实这三者在很多时候是不一致的，结合点在哪，恐怕也只能通过实践来检验。在我看来，京津冀关系实际就是这样。

京津冀这么多年为什么一直谈不下来呢？实际上就是我们国家体制的问题。有时候有些经济学家想得过于简单，因为中国是一个大国，它每一个省区的发展空间都相当于欧洲一个大国，这样它在资源配置、整合方面本身就有一个相当大的操作空间和手段。河北省人口有7000多万，世界上人口超过7000万的国家大概不会超过20个，而北京、天津、河北加起来，那就是1亿人口的规模。

现在从区域经济学的角度来说，有时候我们把概念给搞混了。像环渤海本是一个地理概念，而不是经济区的概念，因为东北经济区和京津冀经济区的联系非常小，而山东和河北、辽宁的联系也不算多。但是它们在很大程度上是能够自成一体的，这是中国的特点，大国经济的特点就在于此。有时候我们用西方国家或者传统的观点来看待中国的这种状况，好像老解释不了这个问题，什么原因？逻辑起点错了。

河北省城镇化率可能还低于全国水平，但城市发展问题着急是不行的。面对极化效应最强的两大超级城市，在一定历史阶段内，河北省的要素、资源向这两大城市聚集，可能还是不可避免的。现在北京、天津的聚集效应外溢进入了转折阶段，北京的土地价格越来越贵，工资水平也越来越高，城市经营成本越来越高。

为什么北京周边出现贫困带，这背后是过去计划经济造成的行政配置资源的错配。比方说密云水库、官厅水库等，都是河北省出人出

资建的，但是建好之后都划给北京和天津管了。水资源的供给长期基本上是无偿的，而且上游的水源保护区又限制建厂，生态补偿也仅仅是最近几年才提到日程上的。像这种生态水源涵养区，应该首先是生态移民问题，而不是像现在给钱扶贫的问题。扶贫的话就得一直扶持，而且是个无底洞，只有生态移民才能一劳永逸地解决问题。现在我们大量农村人口要进城，如果城市化进程和生态移民能配套起来就好了，既然都是进城，那给点优惠政策不就完了吗？

改革开放以后，河北省周围的这些中小城市公共财政都比较弱。特别是廊坊地区，那时候河北省是把它作为“地主”来对待的，它每年是要向上进贡的。像我家乡固安，在20世纪80年代每年要上缴财政收入几百万，这几百万对一个小县来说是了不起的负担。大兴要比固安富得多，而归入北京的大兴，每年从北京市得到的财政补贴都有几千万，这里外差别是非常大的。

所以，区域性的差距越来越大，也就造成今天这样的局面，你刚才说的环京津贫困带就这么出来的。河北的承德、张家口地区修了水库之后进行移民，从原来的鱼米之乡跑到山头去了，而水库造成的好处被人通过国家的名义拿走了，包袱甩给河北省，而且这个包袱背起来多少年都卸不掉，可能会越背越沉。

北京要向外辐射的话，成本最低、文化也最为接近的还是它周边地区。这样的话，特别是一小时城市圈的解决，如果不堵车的话，和它市区是一样的。环首都绿色经济圈规划提出休闲、养老等定位，实际上休闲、养老应该都是商业行为，我们还是计划经济式的思维，希望需要多少就供给多少，或者生产多少就消费多少。用这种方式解决社会的一般供求关系是不灵的，计划再详细、再科学，解决不了供求关系的瞬息万变。

从可操作性角度来讲，这应该是一个渐进的过程。目前从固安到

北京市的年轻人很多应该是正常的，而有可能再过几十年从北京到固安的人变多。我侄子就在固安老家买的房子，夫妇俩在北京打工周末回去，现在公路收费，要不收费从城南回固安可能比回城北的家要方便多了。正因为有了行政区划，所以增加了一体化的成本。

当时我们做京津唐国土规划，过去计划经济叫生产力布局，实际这也是计划经济的一个变种，现在很多地方的规划也基本属于这种思路。我认为，规划是导向性的，有些是可以通过行政手段进行引导，但更多的不应该这样，还是应该由市场来引导。

（本部分由李博根据中国城市经济学会副会长牛凤瑞的采访录音整理而成。）

【点评】

行政区隔、画地为牢的逻辑

刘玉海

如果在完全计划经济之下，由政府在规划中确定不同地区的功能定位，并且由政府配置全部资源，并不至于出现京津冀这样的区域竞争恶局——尽管完全由行政力量确定每个地方的功能定位本身就不尽公平合理。但当部分是市场、部分是行政经济时，一切就变了。

通过详细剖析京津冀地区长期各自为战、零和博弈的政经逻辑，我们发现，此种行为的实质显然与中国特色的经济发展模式有关：在分灶吃饭的财政体制下，地方政府成为当地经济发展的责任人，在政治与经济的双重考虑因素之下，画地为牢、恶性竞争甚至以邻为壑也就不足为奇。

首先，因为行政区隔与财税分灶吃饭，导致政府干预企业去留，阻碍了市场配置经济资源的动力。这显然是把双刃剑：一方面，调动了地方官员抓项目、招商引资的积极性，从省里到市、县的领导招商

引资的积极性空前高涨。这不仅是为了政绩、抓GDP，也为了财政收入——因为没有财政收入，工资、奖金发不了，什么事都办不成，国家不给保证，就只能拼命抓财源。

另一方面，也导致了地区之间的恶性竞争。中国区域经济合作难以推进的根源即在于此。当这一内在的政经运行逻辑支配政府决策时，无论政府是否真心实意地推进区域合作、无论多高层级的领导出面协调区域合作，最终也只能流于形式、无疾而终。

京津冀地区的恶性竞争即是这一政经逻辑下的产物。甚至不仅是京津冀这样的不同行政区域之间，即便是同一行政区域内部，也由此而恶性竞争。

此外，这种体制还有一个更要害的问题——政府参与竞争，既当运动员又当裁判员，形成政府经济，阻碍市场经济形成，也就限制其他可促进区域协调发展的机制发挥作用，使区域困局积重难返。

第九章

京津冀的未来选择

吴良镛：北京可以不摊大饼

没有人愿意看到京津冀没有赢家的局面。为此，人们开始沉思并探索：京津冀何以形成零和博弈的困境？如何走出这种困境？

其中，中国建筑学权威、清华大学吴良镛教授的“大北京”规划影响最为深远。

1999年，国际建协第20届世界建筑师大会在北京召开，有包括两千多位外国建筑师在内的六千多人参加，堪称国际盛会。彼时的北京，尚不像今天这般为“大城市病”所苦，但作为这届大会的科学委员会主席，吴良镛在会前考虑到：“当外国建筑师、规划师来北京，问北京未来怎样发展时，我们该怎样回答？”“北京在1999年那个时间点上，和世界上发展最好的城市差距有多大？主要差距在哪儿？”

针对这些问题，吴良镛在这次大会的一个报告中提出了他“大北京”规划的思想，并在会议期间展出了自己的规划方案。“所谓‘大北京’规划，就是从一个大的范围里来研究北京的问题。”吴良镛说。

他的这份规划以“一轴三带”的区域整体协调发展格局来解决区域分割、城乡分立问题，指导京、津、冀三地统筹发展。尽管吴良镛的这个方案并没有出现在会场最醒目的位置，但仍引起众多与会者的兴趣，也赢得世界建筑学界的尊重和好评，其区域协调发展的思想在媒

体报道后深入人心。

但也仅此而已。“大北京”规划始终不能完全付诸实施，不仅是北京，包括天津，都还需要进一步的统筹协调。在这一过程中，吴良镛持续不断地修订他的方案。时至今日，他还在敦促他的团队早日完成“大北京”规划的第三期研究报告。但对这期报告是否有发布的价值，吴良镛的团队陷入了分歧，其中一派认为，如果报告难有大的突破，已无再出的必要……

窥一斑而知全豹。吴良镛的这一遭遇，在某种程度上折射了京津冀区域合作之艰难。

吴良镛的价值

刘玉海 叶一剑 黄赟

2月14日“情人节”，90高龄的吴良镛先生又一次登上领奖台，从中国国家主席胡锦涛手中接过国家最高科学技术奖。这是中国最高的科技荣誉。

或许只有很少人能确切知道这是他第几次获奖。在过往岁月中，从国内的首届梁思成建筑奖、陈嘉庚科学奖，到亚洲建筑师协会设计金奖，再到国际建筑师协会屈米奖、世界人居奖，回顾其人生已有的90个春秋，一路上可谓荣耀相随、辉煌备至。

但是，无论是吴良镛先生本人还是中国城市规划和建筑界的同仁，都认为这是一次不同寻常的获奖。吴先生在获奖后接受媒体访谈时称，这个奖项颁发给其本人，让其倍感荣幸的同时，更是说明人居环境的研究作为一种科学学科获得了国家和科学界的认可，这是整个行业的荣幸，“名誉落到了我的身上，我感觉责任重大”。

“吴老获奖是行业之大幸，非清华大幸也非他本人大幸，对清华、对他本人只意味更大压力、更大责任，吴老获奖最大意义在于科

学界第一次认同城乡建设人居环境是科学，而不是小圈子的经验之谈。”清华大学建筑学院副院长尹稚公开表示。

尹稚说，“吴老最大的贡献不是‘杰出建筑师’，而是他最早提出人居环境科学，倡导面对复杂的城乡建设问题要通过跨学科的科学共同体和跨行业的职业联盟来提供综合性的解决方案，不能再头痛医头，脚痛医脚，放任人居环境恶化”。

吴良镛先生所有的学术成就可谓都建基于他毕生对建筑学的贡献。从建筑到城市规划，再到人居环境，从建筑学到广义建筑学，再到人居环境科学，他说，他一直在寻找中国建筑传统现代化的中国式道路，他最满意的作品永远是下一个。

“人居环境科学的探索依然在进行中，中国的城市建设的道路，是整体的中国发展道路中的一部分，是一个蜡烛”，吴良镛先生说，在这一道路的探索中，需要学界以及有见识的官员一起努力和实践，以赢得更光辉的未来。

在本次获奖前夕，吴良镛先生接受我们的采访，他明确表示，在其生活中所扮演的众多身份和角色中，其对作为中国建筑和城市规划教育工作者的身份最为看重。背景之一就是，吴先生认为，中国建筑文化底蕴是相当丰富，但中国建筑的遗产并不是很深厚。现在我们对于什么是好的建筑和好的城市没有共识，这与老百姓的建筑修养有关。

当然，与吴良镛先生所获得的荣誉和认可同样多的是，在其过往职业和生活经历中，其并非没有遗憾，也不缺少批评、被批评以及误解，虽然最终收获最多的仍然是认可与尊敬。

吴先生很坦诚地说：历史会对他的主张和批评给出公正的评价，并认为，作为一个科学工作者积极参与到国家现实变革中，这条路是对的。

学术开创者

中国科学院院士、中国工程院院士、中国城市规划学会理事长、国际建筑师协会副主席、世界人居学会主席……吴良镛拥有一长串耀眼的头衔，但当被问到“在这些身份中您最看重的是什么”时，他平静地回答说，“我首先是个教育工作者”。也因此，吴良镛最珍视的成就是他所开创的人居环境科学。

在人居环境科学的研究并成形之前，一切从建筑开始，并与中国近现代最具代表性的建筑学大师梁思成结下了一生的缘分。

1922年出生于江苏南京的他，家境普通，生活艰难，曾目睹收账人揭走自家屋瓦。“从家里开始，就看到居住条件给生活造成的困难。”吴良镛说，这促使他学建筑，去解决居住的问题。

其后持续不断的战火，更使他亲眼目睹了战争给百姓居所造成的破坏，亦坚定了他投身建筑的志向。

1944年，从重庆中央大学建筑系毕业的吴良镛，曾参与滇西作战，抗战胜利后重建提上日程。问题也随之而来：在中国由传统走向现代的过程中，建筑要走什么样的道路?

这一课题不仅贯穿吴良镛的一生，也是几代建筑学人需要共同面对的挑战。不过，当时处于这一问题前沿的不是吴良镛，而是他的师长、应邀参与联合国大厦设计工作的梁思成。围绕着北京城的拆与建，构成了这位中国建筑大师晚年最重要的事业，也留下了他终生的遗憾与悲剧。日后，吴良镛也将面临同样的课题。到改革开放之后，吴良镛才被推到“中国建筑走什么道路”的最前沿，尤其是1980年他当选为中国科学院学部委员以后。

对此，吴良镛早在新中国成立前就有自己的答案——Modern and Chinese（既要现代，也要中国）。但如何做到“既现代又中国”？吴

良镛提出的方向是走科学道路，到1989年，他对这一问题的回答是“广义建筑学”——建筑不仅仅是工程，也是艺术、人文、社会……

吴良镛将形成“广义建筑学”理论的过程称为“顿悟”。他从陕西临潼考古发现的姜寨聚落遗址中领悟到：聚落虽然由房子组成，但构成这个聚落的主要还是社会，是家庭关系带来各种社会要求。“从聚落看建筑，就从房子的概念扩展到社会的概念。”吴良镛说，“那么从小城市到大城市，也是一个聚落的发展过程，它包含社会内容、社会结构、社会背景。其中，人是最根本的。”

就在吴良镛提出“广义建筑学”不久，1992年联合国首脑会议提出的“21世纪议程”已经将建筑、“人类住区”扩展成八项内容。吴良镛遂将“广义建筑学”扩展到人居环境科学。

“人居环境，就是人、建筑物乃至于自然环境，是相互协调的一个住所。”吴良镛说，“人居环境，首先讲究秩序；从时间上讲，怎样前后相匹配；从地域来讲，每个地域有每个地方的特点；从环境来讲，要宜居、适合人类居住。”

规划实践者

对公众而言，相较其学术思想，吴良镛的建筑、规划实践——“菊儿胡同改造”和“大北京”规划——要更广为人知。

菊儿胡同41号院，原是一座寺庙衍生出的大杂院，也是南锣鼓巷地区典型的破旧居住院落之一。40多户人家共用一个水龙头、一个下水道，厕所在院外100米处。1976年唐山地震后，院子里逐渐盖满了小棚小房，几乎没有转身之地，危房、积水、漏雨的问题一直困扰着这里的居民。

20世纪80年代，北京开始展开危旧房改造项目。吴良镛选择了位

于北京旧城历史文化保护区边缘的菊儿胡同作为试点，将旧城保护、危房改造等多项挑战性任务汇集在菊儿胡同的规划设计项目之中。

吴良镛和他的团队克服种种困难，最终完成了菊儿胡同新四合院住宅小区工程，精心的设计保留了原有树木和北京传统四合院格局，二三层小楼白墙黛瓦，与周边老房子浑然一体。

菊儿胡同刚刚完工，就被当时在北京召开的一个旧城保护的国际学术会议与会者所认可。其后，又在1993年获得亚洲建筑师协会金奖和世界人居奖。“从房子的设计来说，菊儿胡同颇费心思，但最复杂的是在这么一种历史文化环境，采取这么一种小规模改造方式，为政府、居民和各方利益相关者所接受，而且还具有持续的生命力。”清华大学建筑学院副院长毛其智说，吴良镛先生“菊儿胡同的试验”“找到了在北京这样的历史文化名城中，旧城更新及保护和改善居民住房条件的一条道路：‘有机更新’——虽然不是唯一的一条”。

1970年代末开始，至今还在延续的“大北京”规划研究，则完全是吴良镛基于热忱和社会责任的一项长期学术攻关活动。

1999年，国际建协第20届世界建筑师大会在北京召开，有包括两千多位外国建筑师在内的六千多人参加，堪称国际盛会。那时的北京，尚不像今天这般为“大城市病”所苦，但作为这届大会的科学委员会主席，吴良镛在会前考虑到“当外国建筑师、规划师来北京，问北京未来怎样发展时，我们该怎样回答？”“北京在1999年那个时间点上，和世界上发展最好的城市差距有多大？主要差距在哪儿？”

针对这些问题，吴良镛在这次大会的一次报告中提出了他“大北京”规划的思想，并在会议期间展出了自己的规划方案。

“所谓‘大北京’规划，就是从一个大的范围里来研究北京的问题。”吴良镛说。

他的这份规划以“一轴三带”的区域整体协调发展格局，来解决区域分割、城乡分立问题，指导京、津、冀三地统筹发展。尽管吴良镛的这个方案并没有出现在会场最醒目的位置，但仍引起众多与会者的兴趣，也赢得世界建筑学界的尊重和好评。其区域协调发展的思想在媒体报道后深入人心。

在毛其智看来，“吴先生的理想是宏观和多层次的”——从建筑学到广义建筑学，再到人居环境科学；从菊儿胡同的建筑设计到“大北京”规划研究，外延一直在不断扩大。

最专业的反对者

也是在1999年的这次建筑师大会上，吴良镛负责作大会报告，起草了《北京宪章》，并获大会通过，成为世界瞩目的焦点。

“世界要听到中国的声音，中国人应该在一些世界的相关事务中有其发言的一席之地，‘文革’前，代表中国建筑师在国际上发言的是被称为‘南杨北梁’的梁思成先生和杨廷宝先生；改革开放之后，谁能在新时代站出来向世界发出中国规划师和建筑师的声音？”毛其智说，“我认为，吴先生在这一点做得十分出色。”

实际上，比起在国际建筑界代表中国发言，吴良镛在国内一系列大型建筑事务的发言要远远引人注目得多。从国家大剧院到央视新大楼，他都激烈提出自己的不同意见。

当记者向吴良镛询问他在上述工程评审中的作用时，他说：“我自己不敢说，这些事得历史来给我打分数。”但他坦言，自己作为一个教书先生、作为一个科学工作者，积极参与现实变革这条路是对的，“至于能做多少，在什么条件下做得怎么样，那就比较复杂了”。

在吴良镛的学生和长期工作助手毛其智教授看来，吴良镛并不是

个保守的人。他热情、开放、包容，甚至在一些方面称得上前卫：他强调人居环境科学的多学科参与，他在做“长三角”规划研究时将清华、同济、东南大学的力量凝聚在一起，他推荐同济大学的世博会规划方案，赞同其建筑规划学院院长担任上海世博会总规划师，他对计算机技术、地理信息系统、遥感、建筑节能技术等科学前沿都充满兴趣……

“吴先生是在新式教育下成长的一代。”毛其智说。吴良镛1922年出生——那时民国已经成立十年了，共产党已经诞生了；在他成长的过程中，北伐完成了，民国政府巩固了，抗日战争也爆发了；他上大学时的教师多是留学海外——因为现代建筑学、都市计划学的老一代教师，基本全部是海外学人，“影响最大的是美国宾夕法尼亚大学风格的建筑教育”。1948年，吴良镛在梁思成的推荐下前往美国匡溪设计学院，师从国际建筑规划大师沙里宁。

这样的吴良镛，何以频频以反对者姿态示人？

“吴先生总体还是宽容的，但他求真务实的科学精神，使得他对一些妄自标新立异的建筑不太认同。”与吴良镛有师生之谊、相知甚深的毛其智说，“但他更不认同的是政府的一些做法！他反对的是一些官员，用老百姓的钱去满足个人或者利益集团需求的做法！”

在毛其智看来，吴良镛所反对的是大搞楼堂馆所和“形象工程”，而吴一直希望的则是，使中国传统文化的精髓在新的时代中得到表达，亦即他所谓的“新与旧的结合”。

吴良镛的遗憾

毛其智将吴良镛这些反对的努力，比作当年梁思成在反对拆除北京历史古建筑和古城墙中作出的努力。但他们师生二人同样遗憾、同样多少有些悲剧色彩：北京城墙最终拆除了，造型奇特的国家大剧

院、央视新大楼还是在一片反对声中建起来了。

这不是吴良镛唯一的遗憾——尽管他成就非凡，是中国唯一出任国际建协副主席的学者，尽管他被建设部誉为“最倚重的学者”，甚至可以说，遗憾就像荣耀一样始终与他相伴。

1950年年底，当吴良镛从美国学成归国之时，他已错过了清华建筑系在新中国早期最重要的两个活动：国徽设计和规划北京的“梁陈方案”。

时隔50年，当吴良镛在本世纪初再次拿出自己的北京城市规划方案——“大北京”规划时，也依旧不能完全付诸实施，不仅是北京，也包括天津，还需要进一步的统筹协调。在这一过程中，吴良镛持续不断地修订他的方案。时至今日，他还在敦促他的团队早日完成“大北京”规划的第三期研究报告。

在毛其智看来，“学术界做‘大北京’规划，有它的基础理论，有一定的社会影响，更重要的是，当实际真正需要的时候，我们不是一无所有——所谓规划，就是看未来的事。”

在建筑设计方面，除了菊儿胡同改造，吴良镛亲自设计的建筑项目还有曲阜孔子研究院、中央美术学院新校区等项目。“如果吴先生向开发商屈服的话，开发商能给他更多的利益，让他有更多建筑实践的机会。”毛其智说，吴先生原则上不跟开发商打交道——即便很多人还是清华建筑系的学生。

即使是给吴良镛带来最多荣誉的菊儿胡同项目，也一直争论不断。当时，一些欧洲学者曾认为，菊儿胡同的建筑设计标准过高，最贫困的百姓承受不起——这后来被事实所证明，很多老百姓在计算房价后，把自己原来菊儿胡同那一套住房出让，在离市中心远些的地方换更大的房子。而一些港台和东南亚的学者说，在这么好的地段做这种大众住宅，标准太低了，不能获取最好的商业利益——这在后来也

被证实。

较之这些批评，国内有的建筑界同行从一开始就只是将吴的“菊儿胡同的试验”当做一般稍好的建筑。在菊儿胡同第三期计划无法付诸实施之后，更有人说，菊儿胡同没有典型性，别的地方盖不了，等等。

在吴良镛看来，这样的批评成了钻牛角尖，而忽视了根本的问题。“菊儿胡同是一个创作试验，不同地方根据它的条件、根据当时的问题，能够在当时当地的环境里得到发展、创造它的特色。”

未了清华缘

无论扮演何种角色，无论是荣耀还是遗憾，都难以避开吴良镛的舞台——清华大学。

在大学学习期间，吴良镛发表在油印校刊《建筑》上的一篇题为《释“阙”》的文章将他与建筑大师梁思成联系在了一起。此前，他只是听过梁思成的课；此后，梁思成先在1945年邀请吴良镛协助他在“战时文物保护委员会”编辑《全国重要文物建筑简目》，继而又邀其协助创办清华大学建筑系。

“和梁先生在清华工作，对我的事业、人生，是一个新的起点。”吴良镛说，“我个人也没有辜负梁先生的厚望。”

在清华短暂工作两年后，1948年梁思成将吴良镛推荐到美国匡溪设计学院攻读硕士学位。在这里，吴良镛的毕业论文是中国古代城市设计研究——在中国成长的经历使他认识到，仅靠建筑不足以解决居住问题，他将兴趣部分转移至城市规划，并获得梁思成的支持。沙里宁对吴良镛最重要的影响是对他坚持建筑中国道路——现代化而不失中国文化传统——的欣赏与支持，吴良镛说：“我后来一辈子坚持这一点跟沙里宁的支持也很有关系。”

1950年年底，从美国学成归来的吴良镛开始“反哺”清华。他和北京农业大学的汪菊渊先生一起在清华大学建筑系创办了造园组，即而后的风景园林专业，他为建筑系的美术课教学延聘了著名的美术家吴冠中、常莎娜，他组织编撰了中国第一本城乡规划教科书，并参加了长安街规划、长沙火车站、毛主席纪念堂、国家图书馆的建筑设计。

但在毛其智看来，这些亮点都远不及“文革”结束后吴良镛正式出任清华大学建筑系主任。

当时邓小平找清华大学校长刘达谈话，第一段就讲清华大学最好的系是建筑系，要把它办好。但这个邓小平眼中清华最好的系，1977年还被当做封资修专业而不许招生。

“吴先生当时的任务是重建清华大学建筑系。”毛其智说，尤其是在吴当选中科院学部委员以后，更被视为清华建筑系的奠基者之一。从清华建筑系发展到后来的建筑学院，几乎所有重大问题、重大决策，吴良镛都积极参与且发挥重要作用，清华建筑方方面面的发展——教学科研队伍的组织、带头人的选择、实验室的成立——都渗透了他的心血。尽管他在1984年就已卸下建筑系主任之职，但直到今日，清华建筑学院的许多重大决策，也依旧会听取他的意见。

吴先生自己有时也会说，“建筑系是我亲手抱大的”。而这背后亦代表了其对中国建筑和城市规划教育的一生倾心，对中国传统建筑现代化之路所需共识的探索，以及自梁启超先生、梁思成先生以降，对于中国从传统到现代的国家道路探索的一脉相承。

附录

对话吴良镛

《**21**世纪经济报道》（以下简称《**21**世纪》）：从解放初北京城市规划中梁思成先生提出“梁陈方案”到您后来在菊儿胡同改造中提出“有机更新理论”，从更宏观的角度来看，你们要解决的问题是相同的——中国建筑、城市如何由传统走向现代。如果以北京为例，您觉得您有没有找到这样一个路子？您是否满意北京在这方面的行动？

吴良镛：“梁陈方案”在当时的条件下——刚建国——提出在西郊新建行政中心的理念是相当可贵的，但我1950年年底从美国回来后了解到，由于现实情况复杂，这个方案中央已经放弃了。现在好多人还在论证“梁陈方案”（的可行性），我觉得“梁陈方案”的核心不是它实行了还是没有实行，而是说既然在北京旧城建设，就应该在北京找到新的可能，并把这个条件作为前提，今天对其进行历史和理论的研究对现实仍是有意义的。

我当时还想找一个过渡，找一个两全方案。我当时的设想是，天安门已经是天安门广场，开国大典都在那儿办了，所以，周边——在当时的“六部”、人民大会堂——还盖一点，作为新中国的象征，然后以西郊为主再建。那么，两全不是不可能。当时我们做了方案、模型，在1951年的清华校庆上还展览过，北京市副市长薛子正也来看过，并表示欣赏，希望再继续做下去。

《21世纪》：这个“两全方案”为什么后来没有付诸实施？

吴良镛：后来紧接着搞运动了，知识分子思想改造，根本就没做。但即使“梁陈方案”被推翻之后，北京仍然可以成团成片发展。所以说，北京要多中心，而不是唯一的核心。我反对的是“摊大饼”、呈“同心圆”式发展。

《21世纪》：您2000年前后做的“大北京”规划跟这个规划有内在联系吗？

吴良镛：1999年国际建协在北京开会的时候，我除了提出《北京宪章》、做主旨报告以外，还在区域讨论组将“大北京”规划提出来。我当时还把规划做了个展览，引起了许多专家的兴趣。当时北京管城建的不同意这个规划，我就请教时任建设部长俞正声，他很赞成，但他说你这个规划的名字要改一改——“大北京”是一般的学术叫法，是要从大的范围里来考虑北京的发展、布局问题，天津也不同意这个方案的名称——就叫“京津冀”吧。

北京、天津是否执行这个规划，这都不是问题，关键是城市发展布局要综合考虑的理念现在已得到一般理论上的承认，在执行上还是应该继续推动这个学术思想。事实证明了，第一期、第二期报告中的那些理论大家都接受。现在建设向前推进了，问题更突出了，更需要发展这个观念。我们现在还在做京津冀第三期报告。

《21世纪》：您觉得京津冀这个地区现在突出的问题是哪些？

吴良镛：请看我第三期报告。（笑）举个例子，河北曾经不是有一个环京津经济带嘛，曾经有过设想要在北京旁边建设三个三百万人口的城市——现在河北省已经放弃了。事实上，这么快在北京旁边形成三个三百万人口的城市不是更增加北京的拥挤吗？而且水资源、交通、生态环境等各方面都会有竞争。城市发展不是房地产开发，如果现在没有整体观念，就把矛盾推到以后了。

区域协调宏观上要加强统一决策

《21世纪》：“大北京”规划是以北京为中心，着眼于疏解北京这座城市的问题才提出“京津冀”这样一个概念的，如果我们反过来从京津冀一体化的角度来看，您觉得北京要扮演一个什么样的角色？

吴良镛：京津冀也好，“大北京”也好，就是在大的范围内来研究城市的麻烦在什么地方。现在京津冀的问题是三个行政单位，越过行政单位来谈这个问题是比较复杂的。中国喜欢调整行政区划，事实上，在德国，不用调整行政单位，而是依靠总体规划进行统筹，中国城市化还没发展到那一步。

这个问题中国有很多不同的说法，个人感觉，慢慢地要走向学术上的一致。至少从规划理论讲，宏观上要加强统一决策，不能太分散；微观上要加强民主，加强自己发展机遇、包容性等等，自下而上和自上而下相结合。

《21世纪》：您刚才谈到了长三角，上海跟江苏、浙江也不是一个行政区，为什么这两个地方跟上海能协调好，而京津冀却没做到？

吴良镛：上海相对独立——当然也有矛盾，没有城市没有矛盾的，上海跟昆山也有矛盾——但是大的来讲，它的发展过程中会找到方向。所以，城市建设从道理讲起来是这些原则，包括学术上这些东西，它使我们找出一条学术体系。但这并不等于是万能的，不同具体问题上都是不同的，还是在探索。

建筑界需要重新凝聚共识

《21世纪》：吴老，您从青年时代就开始寻找建筑的现代中国道路，现在您觉得找到了吗？

吴良镛：我跟我的团队，肯定是在做一些，全国其他单位多朝这个方向探索。但是改革开放，文化多元了，各种不同的学派都萌生了。如果说“文革”以前，学术界太封闭了，那么改革开放、多方面接

触国外，这是好的，但另一方面，既然有不同的学术思想，那么必然也有好多人接受各种不同学术思想。因此，中国建筑界本身并不是都一致的。这是不正常的，但是希望在探索中凝聚共识。

《21世纪》：在您自己的探索中，北京菊儿胡同改造是您最满意的作品吗？

吴良镛：我最满意的，我希望是下一个。

《21世纪》：菊儿胡同这个样板，是人居环境理念很好的体现，对之后其他城市改造有没有借鉴启发作用？

吴良镛：菊儿胡同的改造当时得到了国际专家的肯定，最初，有的中国同行仅仅把它当做一般稍好的建筑。后来是国外专家来看了、宣传出来了，并给了“亚洲奖”（亚洲建筑师协会金质奖），后来是英国“房屋与社会住房学会”首倡“世界人居奖”，为了隆重起见，在联合国总部将此奖授予我。领奖回来的时候，我们已经将第二期盖好了，第三期图纸都做好了。

《21世纪》：但最后也没有做起来，为什么？

吴良镛：后来中国就开始改制了。同样一个单位承办盖的房子，最初李鹏同志问到该工程的收支情况，回答是略有盈余；到后来就改口说“赔了几千万”。赔了几千万，应理解为如果按房地产经营的算法，就少赚了几千万，算折本了。因此有人说，菊儿胡同没有价值、没有典型性，别的地方盖不了；有人拿菊儿胡同跟其他地方的院子做对比，说哪个地方好、哪个地方不好，这就钻牛角尖了。不同的意见是可以的，但是把核心问题弄走了。我并不是要所有的房子都盖成菊儿胡同，而只是探索了一条传统建筑改造的路子。不同的地方根据它的条件、根据当时的问题，能够在当时当地的环境里得到发展、创造它的特色，这是我追求的，不是说我盖一栋房子，成功了，就要别的地方都按照我那栋房子来盖，这就歪曲了创造的本意，再好的设计也

行不通。

《21世纪》：正如前面所说，中国建筑的现代道路，是从梁先生到您这持续百年的探索，到目前为止，有没有符合您期待的又Modern又Chinese（现代而又有中国特色）的比较好的例子？

吴良镛：第一，当然都在探索，探索的复杂性你首先要认识到，因为中国的情况千差万别，人们受的教育也不同，这不足为奇；第二，本来就要百家争鸣百花齐放，所以一锤子定音不大好。

《21世纪》：但是，现在中国建筑城市只有“现代”没有“中国”了，甚至是“千城一面”。

吴良镛：为什么现在城市都一个模式？这比较复杂。中国建筑文化底蕴相当丰富，但是中国近代建筑的遗产并不是很深厚——普遍的，从老百姓到政府上上下下对建筑的修养、保护都不是太够。在一些国家，谈建筑好坏，大致是有公认的标准，而在我们这，就非常奇怪，标准就很不一样。

《21世纪》：是什么原因造成的呢？是我们对建筑现代经验的不足，还是我们建筑师对中国文化本身就没有自信？

吴良镛：要从建筑本身讲起，西方建筑也不是铁板一块，它也在探索变化之中。20世纪50年代以前，西方建筑界还有公认的大师——尽管他们学派不一样，但并不千奇百怪。50年代环境破坏了——所谓“十大公害事件”，等等。后来，西方建筑界就有种种学派、思想，结构主义、符号主义、“建筑死亡”等种种抽象理论。我也曾请过“建筑死亡”派的一位倡导者来清华讲演，讲得活灵活现，我们有同志当时一听就说，“我就是这个学派的”……就不好说了。我们讲西方近代的时候，在“文革”以前有很多流于全面批判，这当然不对，现在又存在另一极端，似乎对各种学派全盘接受。这是很值得怀疑的。

还有一个原因，对中国的东西，我不是说中国人缺乏研究，有人

是很有研究，但在研究方面比较受过去的影响，缺乏世界眼光。中国还有一个缺点，就是长官意志在建筑的发展里面是很强的。当然，不能说所有的长官都不懂建筑，不乏真知灼见，贵在平等地交流和讨论。但现在搞建筑非常难。虽然我自己设计的房子不多，但就我自己亲身经历的，一栋房子要耗费相当多的精力，有些精力不在建筑本身，而在面对某些不正常的社会现象，但你如不把这个事情往前推进的话，就停摆了。

参与现实变革，这条路我走对了

《21世纪》：城市建设跟政治和经济密切相关，您作为国内著名的建筑学家，在城市建设的公共参与方面，是如何发挥您的影响力的？像国家大剧院和奥运场馆的建设，您是怎样影响它们的？

吴良镛：这事得历史来给我打分数，我自己固然有我的观点。但我可以这么讲，我作为一个教书先生、作为一个科学工作者，积极参与到现实变革里，这条路是对的。我们既然是科学工作者，就应该有责任感，至于能做多少、在什么条件下、做得怎么样，那就比较复杂了。即便你提出一个理论，理论到具体的实践还是要靠各方面的专家进一步地结合具体来发展。但有一点，除了建筑、规划、园林等专业的密切结合外，我们希望社会学的、经济学的、公共管理学的、地理学的等等，多学科地参与。

《21世纪》：作为专业人士参与公共活动，习惯上被称为“专业报国”，您认为需要一个什么样的大环境才能让专业人士有可能实现他的报国理想？专业人士自身又需要哪些条件才可以报国？

吴良镛：作为学术工作者，首先在学术上尽可能地提出切实可行的大方向。这是我们在做的。在做的过程中，科学技术发展本身还依赖于多学科的参与。多学科参与讲起来道理很容易懂，事实上不是很容易，而且不是一下子就能达到的。再者，在研究过程中要研究政

策，但是政策在现在这个情况下也在探索。为什么我们要转型、要研究政策呢？因为建筑也得跟着社会、经济、全世界的问题来探索。前几天中国工程院开会，我说，工程院的院士或工程院本身是国家的智库，应该给国家决策提供咨询，那么国家也可以在将来条件成熟的时候成立各种委员会。但在这之前，一个学者的学术道路、学术思想，是第一位的。我们建筑界，大体应该有一个公认的建筑学术方向——具体的学派、竞赛拿不同的方案那是另外一回事儿——这个现在都没完全做到，很不容易。

《21世纪》：就是说需要凝聚共识？

吴良镛：对对对。因为它首先要有一个共同要求，但这里头还有很复杂的因素——文化。不仅仅是物质文化——我这个房子能住，多少平方米之类的，现在不是讲究设计标准等；还有个精神文化，要代表地方文化色彩、建筑本身的文化特点。所以，人居环境科学是一个非常复杂的学术体系，这个学术体系的推广运用，面向的是解决城市化的问题。中国并不是城市越多越好、越大越好，或者城市化速度越快越好，这不能像GDP。城市化的好坏，关键是居住环境的质量。

《21世纪》：根据去年公布的第六次人口普查结果，中国差不多有一半人口已经住到城市里，这对我们中国这个传统的农业国来讲，是历史性巨变，这个过程中，中国诞生了大批的城市，对过去的城市也做了一个全新的改变，那么您觉得中国在这么一个大的变迁中，有没有诞生一个让您足够满意的城市？

吴良镛：先讲问题的复杂性：第一，并不是说现在的50%的城市化率就是个好事。这里边欠账太多，基础设施包括住房设施是空缺的。贫富差距大，发达地区与欠发达地区差距大，这不是好事。第二，农村必须要有它的管理制度，它也要发展，没有农村的发展，城市也出不来，国家也难以“全面小康”。所以，不该盲目地追求城市化

的速度、盲目地追求城市人口的比例，而是要从制度上、从战略上来研究重大问题。以民为本、安居、扩大就业等城市的有机发展、城市文化的提高、教育的普及等等，这关系到国计民生。这些方面应该作为一个重要的战略决策来对待。这是最主要的。

《21世纪》：你最担忧的问题是什么？

吴良镛：人居环境科学提出来，只是提出一个研究探讨的方向，需要更多人参与推动这个工作，并不是说一朝提出来，这些问题就能得到解决；但我是乐观的。为什么乐观呢？就是你的科学体系提出来，把问题提出来了，得到普遍的认识和关注了，就前进一步——我们根本的道理还是认识世界、改造世界，认识问题才能面对问题——做到这一点了，再面对问题就有新的认识，就能不断前进。

穆学明："京津合并，我还是这个观点"

"京津合并！"

2001年的全国政协九届四次会议上，全国政协委员、民进天津副主委、天津市规划局副总工程师穆学明抛出惊人之论。

他在一份提案中建议：将北京、天津合并为一个大区，由副总理级出任行政长官，下设北京、天津两个特区（仍保留省部级别），由大区统一组织、制定国民经济社会发展规划，统一制定大区及两市区域布局规划，并对指标体系给予量化，大区行政长官限期由北京、天津分别实施。

在穆学明看来，这样做不仅能使京津地区GDP高速增加，还可以在短期内解决京津西北部地区防风沙治理、东部地区渤海湾污染治理，落实京津各自产业结构、高速与交通体系、城镇布局等众多重大问题。

但他的这一惊人之论先是在征求北京官员意见时遭到对方"把北京的火葬场搬到天津还可以"的揶揄，继而又被国家计委冷处理。在2001年8月国家计委对其提案的答复中，仅仅以"行政区划变更须由国务院作出决策，计委无此职能"就将他"打发"了。

更糟糕的反应来自天津。穆学明所在单位领导在对他的提案进行了一番赞扬后说，"以后再不能以天津市规划局名义往外提"。天津市一位副市长甚至向市委领导进言，认为穆的这个提案"胆子太大"，"把

天津领导往哪放？”

据穆学明回忆，后来还有人给他传口信说，亏得他是民主党派的，又是民进中央委员、民进天津副主委。“我反过来再逆向思维，我要不是这个身份呢？”穆学明感慨万千。

“京津合并”，不但今天，就是在当时，都几乎是一个不可能实现的构想。这个当时作为天津市规划局副总工程师的“专业人士”，为什么会提出这一后来被很多人评价为“很不靠谱”的构想呢？十一年后再回首，他是否还继续坚持当初的观点？

几经辗转，记者找到了已从公职退休多年的穆学明，再经反复沟通，缄默多年的穆学明终于同意接受采访。2012年2月，在穆学明位于天津一处僻静住宅楼里的办公室，他详细披露了抛出京津合并论后的遭遇，并回应各种疑问。他感慨自己就“京津合并”在天津无人可堪对谈的孤独，他欣慰京津后来的发展证实了他当初观点的正确，他依然强调，其依旧坚持最初的看法不改。

穆学明认为他做规划一直研究的是大布局问题，20世纪90年代到南方去一看，南北差距太大了！北方得有一个第三引擎。这个第三引擎需要一个突破口，需要一个龙头。但这时候有个重要问题，北方的京津都老抱着自己那块不放。他原来是想通过这个提案看能不能在京津发展的大问题上有些震动——即便不被采纳，起码也有一个震动。

“我参加规划工作到现在50多年，一个最大的体会是，规划不能离开经济，经济不能离开布局。我想让有关部门能明白这些东西。”穆学明说。

对于“京津合并”来说，其核心思想是协调发展的概念，在外界看来，简单地用“合并”，甚至有点追求噱头的嫌疑。

对此，穆学明的解释是：为什么要合并呢？你不合并，京津协调发展的事就做不来。像我们原来，北京有的领导说把火葬场放天津，

天津说你把我们领导搁哪去了？这个你怎么统一？谁来统一？

但他也承认，就这个提案的可行性问题，他当时就觉得会有两个阻力：一个阻力就是行政体制能不能接受。但是他相信政府领导明白，“你不早点把建议提出来，将来京津布局都完成了，你怎么办？”

拿现在的北京来说，五环里面车都很难走；从天津来讲，虽然是三环，但外面这些住宅又形成了一大圈，还是“摊大饼”。这样走，怎么行？

“这些弊病怎么解决？我换个方法解决。”穆学明说，荷兰的阿姆斯特丹和海牙，两个城市都不错，也不是太大，但中间那一带都是高技术产业。就天津和北京来讲，也是很好的两个城市，北京如果没有港口，从组成要素来讲这个首都好像缺了点什么；天津没有北京的文化和高科技也不行。所以这两个优势结合起来会是很好的。但现在的规划，北京做北京的，天津做天津的，然后分别报中央批准。这个城市跟另一个城市有什么关系？两个规划搁在一起，有没有问题？他建议，中央在审查规划的时候，把它搁一块儿审。

对于穆学明的提案，国家发改委的答复挺有意思，它还是谈到体制问题。所以穆学明觉得在这方面还得研究。怎么能突破？他的思路是，这两大系统起码得统一，计划和规划，“起码你规划先统一，计划再统一，项目摆放前统一”。

多年以后的今天，面对现实，穆学明的看法是，这个提案他提了，有关部门按不按这个做不要紧，但是现在实现的内容——比如京津联合、城际铁路、港口发展、滨海新区、京津塘高速公路上下带——基本都按我当初设想的方向来布局。

“我总觉得，新生事物出来很难，有一些地方不能接受，这是正常的，我总觉得有些东西，历史证明他会承认的。虽然很多人反对，但我坚信我是对的。现在我还是这个观点。”穆学明说。

天津、河北一定要联合起来

以前经常有人说，环渤海地区港口重复建设、无序竞争。我不认同这个观点。因为在区域经济一体化发展深化的情况下，港口发挥的作用和原来的作用有明显的区别：早前，港口是传统意义上的码头交通的功能，后来人们意识到，港口还有更大的功能——聚集产业、拉动腹地发展。后两项功能所产生的作用和发挥的效益比前一个大，港口的作用得到一个前所未有的提高。事实证明，港口的这些作用也真正得到体现。

2002年、2003年开始，尤其是2005年、2006年以后，中国的港口建设进入一个突飞猛进的阶段：从北往南，形成了一系列的港群。现在每个港口都不是独立的，无论是集聚产业还是拉动腹地，必须靠集枢纽港群来拉动后方腹地的发展，每一个独立的港口都没有能力去拉动后方的发展，单单一项功能也发展不起来。像东京港和纽约港，都是十好几个港口，支撑后面的都市圈和区域，咱们国家也是一样的情况。

再说到环渤海，从辽宁丹东往南走，秦皇岛，唐山港，天津港，黄骅港，从黄骅到龙口有将近500公里的海岸线没有港口。后来我看了一下中国沿海港口的布局和新形势下对港口的要求，我觉得这里不存在重复建设和无序竞争的问题。环渤海港口的腹地是哪呢？华北，西北。无论是大秦铁路沿线还是神黄铁路沿线，还是甘肃、宁夏、新

疆、山东北部、河南北部、山西大部，都是在环渤海的辐射范围之内。这个地区，靠秦皇岛、曹妃甸、天津港，每一个都带动不起来的，必须要环渤海的港群来拉动。

当然这里有分工问题。从这几个港口的发展趋势来看，它正处于向合理功能布局发展的阶段。秦皇岛港原来作为西煤东运的能源港，通过搬迁改造，发展集装箱、散杂货——它是一个旅游城市，发展方向必须是轻型化的。唐山的曹妃甸和京唐港，功能是重化工，矿石、煤炭、原油、散杂货、集装箱。黄骅也是一个装备制造化工为主的港口，还有集装箱。这个发展趋势，从其产业布局和后方对它的要求来看，也是合理的。天津港的发展其实是在往轻型化方向走：集装箱码头的份额越来越大。这是必然趋势。

因为天津是一个大的都市，而大城市的发展对产业和港口的发展都是有要求的。发展到今天，天津作为大都市，如果天津港的码头再不转型，再搞大宗原材料运输，城市就承受不了了，好几亿吨的吞吐量，火车汽车要多少？重化工聚集天津的大都市，交通和环境都受不了。所以，这种城市的港口不可能向重化工方向发展——即便天津不承认也不愿意，也得往这方面做。这是市场经济合理分工的要求。

因此，刚开始，由于曹妃甸、黄骅港离天津港很近，可能是个竞争，但是从发展趋势来看，它的重化工功能要往曹妃甸和黄骅港转，可以以天津港为龙头——天津港是百年老港，不是一天两天打造出来的，它的通关的功能是别人比不了的，软件和硬件的服务设施也不是其他港口所能比的，以唐山、黄骅来辅助，共同打造一个枢纽港群。同样，曹妃甸新区、滨海新区、渤海新区，也可以这样来做。河北和天津的发展应该是双赢。

我们觉得无论是港口层面还是新区层面，都有必要建立合作机制把各自的功能优势分清楚，产业布局合理，打造环渤海区域的一个拉

动中西部的引擎——市场经济、区域经济一体化必须是合作。现在，各自的优势和劣势是明显的。

天津的优势：第一，科技教育和智力优势。这不是三五年就可以实现的，也不是短时间内可以取代的。第二，产业基础的优势。第三，活力。通过这么多年的发展，天津的体制机制和经验也不是别人一下就能用的。

天津的劣势：第一，滨海新区虽然已经大规模填海造陆，但空间是有限的，其发挥的作用也不是无限大的。第二，环境容量，天津和天津滨海新区离得那么近，环境容量形势严峻。第三，水资源的制约。天津用水很紧张，原来是引滦入津，经济越发达，水就越是战略资源。

相反，曹妃甸和沧州渤海新区有3000多平方公里的盐碱和荒滩可以作为开发用地——这在中国东南沿海是找不到的。因为地广人稀，河北沿海地区的环境容量也比滨海新区强多了。曹妃甸的海水淡化技术很成熟了；另外，沧州紧挨着滨州，在黄河入海口，到下游黄河水就排到海里了，那里的水就能弄过来了。

所以，我觉得环渤海的天津河北一定要联合起来，共同拉动腹地。有些项目和产业不要在行政上划分得太明显。超越行政区，以经济区来看待，有些项目都可以商量。

就河北向海的新战略实施背景之下，近期来看，沧州还不能超过石家庄的经济总量。国务院批复的河北省沿海发展战略规划只是起怎么把沿渤海的优势发挥出来，使东部的优势真正起到作用。而石家庄作为省会，也有它的优势，政治经济文化方面的优势可能更明显一点。并且，作为内陆城市，石家庄的制药等好多产业出海，也通过沧州。省政府已经决定，石家庄钢铁要迁到沧州渤海新区，黄骅那边已经划出区域开始规划选址。石家庄钢铁过去是在市郊，现在是市内

了，这种大的钢铁企业在市内，它的消耗和对环境的影响太大。因此，石家庄和沧州的优势不冲突，即使沧州发展很快，也不会挤兑石家庄，石家庄也不会“很受伤”。

在新的背景下，从河北的机会和机遇来讲，这个先行先试很重要，不要拘泥于小的资金和项目，“先行先试”给了一个很大的空间，这个空间看你怎么用、怎么把效用发挥到最大化。这包括农民市民化，我们建设滨海城市，也正是基于这一点。

当时规划到2020年，形成80万到100万人口的城市；唐山生态城、黄骅新城的规模可能比现在的唐山和沧州还大，建滨海城市就是一个城市化的过程，就是通过产业的发展和地区经济的发展、通过生活环境和质量的提高，把农民城市化。

我们要借鉴东南沿海的经验和教训，在国家的政策下探索。当然，我们遇到的问题可能会和那些地方不一样，也就可能会有新路。

当然，我们也很清楚，河北沿海发展起步比较晚，整个沿海地区在河北就塌下来了。发展晚虽然有潜力，但是起步晚，观念和意识就会有差距——如果发展得快，各地的项目和人才都在这儿，和国际市场、国内市场融为一体了，意识和观念已经是一流的了；如果起步慢的话，发展就有一个过程，从低层次往上前进，人的观念、意识，人才，都是一个挑战。还有管理体制和机制上——还是归结到起步晚——生产关系怎么能适应生产力发展，这种体制机制不是一蹴而就的。

另外一个挑战就是环境，我们是在新形势、新标准和新要求下对产业、项目的布局进行规划。执行规划中，对环保要求还是很严格的，产业政策不允许的、在这个区域对环境造成影响的，要“Pass”掉。分别从环境和安全两个角度，对沿海重化工项目进行评估：项目刚开始上的时候，单个项目必须有环评和安评，必须有安

全“三同时”和环保“三同时”，如果有一项不到位、不合标准，这个项目就落不了户。

此外，我们还有区域环评。作为一个单体项目，环评合格了，安评符合标准了，但是两三个项目放在一块可能就不符合环评和安全要求了，我们把区域环评和单体项目的环评联合起来，所以项目就卡得比较严。曾经有一个铁合金项目，从外地引进过来的，投资100多亿，后来就没有落下——它对环境的污染和消耗比较大，不符合沿海地区产业规划的具体要求。

而实际上，从产业上不好说，比如装备制造钢铁石油化工产业，你不能Pass掉——现在的产业无所谓朝阳和夕阳产业，夕阳产业里有的也是新兴产业，夕阳和朝阳并不绝对。比如化工产业，有的项目是不允许的，但是不是整个产业都Pass掉了？比如建材，传统建材都是占用资源比较大的；而现在新型建材是循环利用产业，和传统的建材是不一样的，电厂的粉煤灰可以做水泥。

（本部分由刘玉海根据河北省沿海开发领导小组办公室常务副主任李志军采访录音整理而成。）

【点评】

京津冀一体化与其找总理不如找市场

刘玉海

无论是解决京津冀三地各自发展中的问题，还是区域整体崛起以优化整个国民经济布局，京津冀一体化都是必须直面的课题。事实上，从吴良镛到穆学明，从在野学者到三地官员，从旁观媒体到中央政府，为京津冀一体化可谓着力甚多，然而至今未竟其功、难见其效，甚至连一个区域规划都无法达成统一，更何谈实际操作中的区域融合？

之所以如此，根源在于，这些解决方案无一不将政治手段作为解决京津冀困局的“灵丹妙药”。无论是吴良镛先生的规划方案，还是中央政府的方案，首先，就在把哪些区域纳入规划上卡壳；其次，人为对这些不同区域进行战略功能定位，更难以获得不同地方的认同。也因此，吴先生的努力被束之高阁，国家发改委的规划迟迟难产也就在意料之中。

至于穆学明先生“京津合并”以及河北呼吁甚久的由中央领导出面协调区域发展的建议，更是可以看做直接诉诸政治的解决方案。而在京津冀地区，两个直辖市领导均由中央政治局领导兼任的情况下，政治协调之难也就可想而知。

如果跳出政治思维，京津冀区域一体化将获得新的解法——让市场在经济资源配置中发挥主导作用，通过市场纽带将京津冀地区联系起来。而这也意味着对京津冀地区传统的依靠政治资源发展经济的路径进行彻底的颠覆。

只有当京津冀地区进入市场经济状态，各地才会在市场背景下形成不同的功能定位，才会避免各自之间的功能定位冲突；而市场要素在各地之间的自由流动本身会促进区域之间更紧密的交流，从而走向一体化。或者更明确地说，区域一体化本身就不是政治命题，而是市场经济作用的结果。

跋

推动京津冀一体化 从财税体制改革开始

京津冀地区的暗战，已为人诟病多年。

改革开放30年来，从“京津冀一体化”，到“大北京地区”、“京津冀都市圈”，再到“首都经济圈”，无论概念如何变迁，人们对京津冀一省两市合作的期待始终如一。从呼吁平级协商到呼吁中央协调，从建议区分各自功能定位到京津合并、津冀合并，各种方案层出不穷。然而时至今日，京津冀依旧是“京”、“津”、“冀”，使这一切努力最终沦为“在闲人和闲组织之间干的一件事”，尽管据称“共识不少、呼声挺高”。

京津冀合作究竟卡壳在哪里？难道这是一个无解的命题？

在2011年12月1日国新办的发布会上，国家发改委副主任杜鹰表示：“现在看来，京津冀地区的规划工作还没有完全做到位，接下来还要进一步研究首都经济圈的问题和京津冀一体化发展的问题。”

这让之前外界预期即将出台的“首都经济圈规划”的面世，再次变得有点遥遥无期。

7年之前的2004年2月，国家发改委地区经济司在河北省廊坊召开京津冀区域经济发展战略研讨会，达成了加强区域合作的所谓“廊坊共识”，舆论一片欢欣鼓舞。

2004年11月，国家发改委正式启动“京津冀都市圈区域规划”编

制。但时至今日，这一等待了7年之久的规划，名称从最初的“京津冀都市圈”变成“首都经济圈”，具体内容至今未能与公众见面，而此前曾有媒体言之凿凿的报道称：规划上报国务院已久，2011年初即可获批。

与此形成鲜明对比的是，这期间，国家发改委编制出台的包括跨区域协作在内的区域发展规划已不下20个。京津冀都市圈区域发展规划，成了“最难编制的区域规划”。

编制规划只是推进京津冀协作的一个体现。如果再往前追溯，推动三地合作的努力则可以上溯至20世纪80年代。

1982年，北京做城市总体规划时首次提出京津冀地区合作发展的问题。1986年，在时任天津市市长李瑞环的倡导下，环渤海地区15个城市共同发起成立了环渤海地区市长联席会。20世纪90年代，京津冀地区成立了一个环京经济协作办公室——这个机构的职能主要是“经济协作和合作”。之后由于职能所限，收效甚微，遂不了了之。

本世纪初，吴良镛院士领衔编制的“大北京”规划于2001年10月12日通过建设部审定，对京津冀地区发展的方向性问题进行了探索：以京津双核为主轴，以唐（山）保（定）为两翼，疏解大城市功能，调整产业布局，发展中等城市，增加城市密度，构建大北京地区组合城市。报告公布后，受到舆论及有关各方的高度重视，京津两市在此思想指导下重新修编了城市总体规划，京津冀区域一体化发展的思路更加深入人心。

2005年6月，国家发改委在河北唐山市召开“京津冀区域规划工作座谈会”。2008年2月，由天津市发改委倡议和发起，经过京津冀发改委共同协商、酝酿的“第一次京津冀发改委区域工作联席会”在天津召开。京津冀发改委共同签署了《北京市天津市河北省发改委建立“促进京津冀都市圈发展协调沟通机制”的意见》。今年5月，又在廊坊召

开了首届京津冀区域合作高端会议。

但所有这些动作的结果是，京津冀合作依然停留在开会和较小的项目合作上，甚至连定期开会也都无法保证——2004年达成的“廊坊共识”就包含定期会议机制，但这次会后便再无下文。

与这一地区暗战同时发生的是，这一区域在中国经济版图中的分量渐趋下滑。

改革开放之初，珠江三角洲地区的经济实力根本无法与京津冀地区相比，但到2004年，京津冀的生产总值只有珠三角的1/2强，尚不及长三角的一半。

更令人沮丧的是，上海之于长三角、广州之于珠三角都产生了显著的“正拉动”效能，而京津对于环渤海则是“负拉动”——从这一地区抽取资源与资金，却没有反哺区域经济。2008年，京津冀区域中GDP突破3000亿元的只有北京、天津和唐山3座城市。与之相对照，长三角区域有上海、苏州、杭州、无锡、宁波、南京等6座城市，珠三角区域有广州、深圳、佛山、东莞等4座城市。且在后二者繁荣的中小城市面前，环京津贫困带更是相形见绌。

但合作进展依然缓慢。这从2011年5月18日在廊坊召开的“2011京津冀区域合作高端会议”上即可见一斑。三方出席人员的身份和表态颇耐人寻味：河北表现得相当积极，北京中立，天津则显得动力不足。

天津市发改委副主任侯一民说：“天津作为其中的一个重要的组成地区，我们会竭尽全力做好我们的工作，拥护中央的决策。同时我们觉得首都经济圈是空间上的部署，天津滨海新区的开放，作为这个地区的重要引擎，我们把它做好，就是对首都经济圈最大的贡献，也是重大的推动。”

天津的表态表面看上去无懈可击，但仔细再回味，似乎也不算什

么表态。

“天津和北京争之间，实质就是争夺‘北方经济中心’。”河北省社科院原副院长杨连云说。改革开放后，中央批准的北京市城市总体规划中从没有“经济中心”，但北京实际上一直在把自己打造成经济中心；天津虽然在2006年被国务院批准为北方经济中心，但其经济总量与北京相比有较大差距，且后边大连、沈阳、青岛追得很紧，“也不怎么服它”。

京冀之间，虽有一系列的合作，但主要是在农副产品、能源、水供应等方面，且二者关系在根本上并不平等。这从河北省领导与北京市领导谈事情时使用“汇报”一词即可看出。而津冀之间是，“河北有的，天津都有，天津对河北除了水没有需要。”杨连云说，“这就成了两条平行线。”

在2007年于北京举行的一次京津冀三地研究界人士参加的内部会议上，各方对京津冀一体化程度低、进展慢的主要制约因素曾作过深入分析：一是观念和心态——京津是中央直辖市，发展水平高，长期以“不跟你玩”的心态自居；二是行政主导型经济，存在各种行政性限制，产业调整没有跳出行政区划界线；三是要素市场发育滞后，生产要素在区域内的流动不畅，区域合作还没有上升到产业融合的高度和层次；四是国有企业比重大，市场化进程缓慢，民营经济薄弱；五是产业配套能力差——如北京电子产业规模大，但配套基地大都选在广东，因周边的配套能力远不如广东。

国家发改委城市与小城镇研究中心主任李铁则认为，不仅是京津冀之间，中国各个行政区之间都是竞争关系。“这是中国和世界其他国家不太一样的地方。”

为破解京津冀合作这局棋，20世纪80年代以来，各种建议、方案层出不穷，然而无一得以实现。

比较温和的一种方案是明确区分京津冀三地各自的功能定位。但在河北省政府咨询委员会委员于刃刚看来，这根本做不到。“只要是财政分灶吃饭，你给他确定功能定位，他会听你的吗？”

也因此，于刃刚呼吁必须进行财政体制改革。“分税制下一步怎么走？转移支付按什么标准？这是全国区域协调的要害。”

于刃刚所在的河北，多数时候采取的做法是，呼吁在中央层面建立京津冀合作的协调机制，但中央始终未有明确态度。“不要说京津冀协调涉及高层领导的介入，就是京津两市的市长打个电话，国家发改委还怎么往下协调？”一位多次参加会议的人士表示。

于刃刚的看法是：“还是要指望中央在政策支持、产业项目布局上适当协调分工；但不要指望由中央出面来压制京津。”

而另一种看似最直接的思路——打破行政区划，却也是最富争议性的。

农工民主党北京市参政议政委员会曾提出一个非常前卫的设想——仿照巴黎大区和东京都，创建“大首都特区”（或北京大区、国务院华北行政直属管理区），泛华北地区全部资源重组，产业结构布局重新整合。其目的不仅是为京津合并而合并，而是将京津一体作为“泛华北环绕复合同心圆圈区”的核心圈，逐层向外辐射拉动，最终形成一个强势的所谓“泛大华北区域经济协作地带”。

但是，这份报告过于强调深化区域内的政治体制革新，所以它可能永远只是一个假说。

而实际上，一直与北京暗中较劲的天津，早在20世纪90年代就有人跑出过京津合并的方案。时任民进天津市市委副主委、天津市规划局副总工程师穆学明当时曾向一位北京市政府高官谈到京津合并，但回敬他的却是一番揶揄：“把北京的火葬场搬到天津还可以！”以致很多年以后，穆学明还清晰地记得那位官员一脸的不屑与傲慢。

穆学明郁闷不已，但也没有气馁，2001年3月，他作为全国政协委员向全国政协九届四次会议提案：将京津合并列入国家“十五”计划，用5至10年时间建设成为世界级国际大都市。而国家发展计划委员会（国家发展和改革委员会的前身）则认为，行政区划变更须由国务院作出决策，他们无此职能。

河北也同样做过合并的梦。1971年的时候河北曾向中央提出，把省会重新迁回天津，再不济，也得迁回保定。但在当时的局势下，中央根本无暇顾及此事。40年后，于刃刚仍未排除这个选项，“京津冀合并难度太大，把河北、天津合并起来行不行？”

不过，激进的观点永远只是属于少数者，更多的人开始寄希望于通过市场规律，自然形成京津冀差异化的分工。

“当然，这需要一个过程。”杨连云说，“不能太着急。”

最后，要感谢我们所在的21世纪经济报道报社的领导和同事给我们的支持，让我们能够采访到这么多人，调查这么多的信息，并在此前的系列专题发表过程中收到很多的反馈，对我们进一步思考“京津冀的困局”这一主题，提供了非常大的帮助。

感谢所有接受我们访问的各位，他们包括但不限于吴良镛先生、周干峙先生、施祖麟先生、李铁先生、杨连云先生、牛凤瑞先生等。

感谢社会科学文献出版社的恽薇女士和许秀江先生，没有他们的鼓励和督促，我们不会完成这个书稿。

刘玉海 叶一剑 李博

2012年5月25日于北京

社会科学文献出版社网站

www.ssap.com.cn

1.查询最新图书 2.分类查询各学科图书

3.查询新闻发布会、学术研讨会的相关消息

4.注册会员，网上购书，分享交流



本社网站是一个分享、互动交流的平台，“读者服务”、“作者服务”、“经销商专区”、“图书馆服务”和“网上直播”等为广大读者、作者、经销商、馆配商和媒体提供了最充分的互动交流空间。

“读者俱乐部”实行会员制管理，不同级别会员享受不同的购书优惠（最低7.5折），会员购书同时还享受积分赠送、购书免邮费等待遇。“读者俱乐部”将不定期从注册的会员或者反馈信息的读者中抽出一部分幸运读者，免费赠送我社出版的新书或者数字出版物等产品。

“网上书城”拥有纸书、电子书、光盘和数据库等多种形式的产品，为受众提供最权威、最全面的产品出版信息。书城不定期推出部分特惠产品。

咨询/邮购电话：**010-59367028** 邮箱：**duzhe@ssap.cn**

网站支持（销售）联系电话：**010-59367070** **QQ**：**1265056568** 邮箱：**service@ssap.cn**

邮购地址：北京市西城区北三环中路甲**29**号院**3**号楼华龙大厦社科文献出版社 学术传播中心 邮编：**100029**

银行户名：社会科学文献出版社发行部 开户银行：中国工商银行北京北太平庄支行 账号：**0200010009200367306**